

An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen

Bauer, Tobias; Baumann, Beat

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bauer, T., & Baumann, B. (1996). *An den Frauen sparen? Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-377975>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Studie

An den Frauen sparen?

Eine Untersuchung zu den Auswirkungen der Sparpolitik
von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen

Im Auftrag des Schweizerischen Verbandes des Personals
öffentlicher Dienste VPOD, des Föderativverbandes und der
Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten

Tobias Bauer und Beat Baumann
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien

Bern, Mai 1996

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	i
Einleitung	ii

Teil I: Grundlagen und Methoden

1. Finanzpolitische Auslegeordnung	1
1.1. Strukturen und Entwicklungen	1
1.1.1. Staatsrechnung und Staatsbudget	1
1.1.2. Aktuelle Situation der öffentlichen Finanzen in der Schweiz	4
1.1.3. Finanzpolitische Strukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden im Vergleich	9
1.1.4. Entwicklung der Ausgaben	12
1.2. Bedeutung der Ausgabenpolitik für die Frauen	15
1.2.1. Zum Stand der Ungleichstellung	15
1.2.2. Ausblendung der unbezahlten Arbeit	17
1.2.3. Ausgabenpolitik als Spiegel der ungleichen Geschlechterverhältnisse	20
1.2.4. Ausgabenpolitik als Instrument gegen ungleiche Geschlechterverhältnisse	21
2. Methodische Überlegungen	23
2.1. Abgrenzung der aktuellen Sparperiode	24
2.2. Nicht verwendbare Analysemethoden	24
2.2.1. Inzidenzanalyse	24
2.2.2. Umfassende quantitative Budgetanalyse	25
2.2.3. Analyse von Musterhaushalten	25
2.3. Verwendbare Analysemethoden	26
2.3.1. Querschnittsaufarbeitung zur Beschäftigungswirkung	26
2.3.2. Partiell-quantitative Budgetanalyse	27

Teil II: Beschäftigungswirkungen der Ausgabenpolitik

3. Beschäftigungspolitisches Umfeld	29
3.1. Konzeptionen, Begriffe und Abgrenzungen	29
3.1.1. Messgrößen Stellen - Volumen - Einkommen	29
3.1.2. Datenquellen und Begriffe	31
3.1.3. Konjunkturzyklus 1985-1994	32
3.2. Allgemeine Beschäftigungsentwicklung in der Schweiz seit 1960	33

4. Beschäftigung im öffentlichen Sektor	40
4.1. Öffentlicher und privater Sektor im Vergleich	40
4.2. Beschäftigungsentwicklung des öffentlichen Sektors im letzten Konjunkturaufschwung	42
4.3. Die Beschäftigungsentwicklung des öffentlichen Sektors in der letzten Rezession	46
4.4. Beschäftigungsentwicklung beim Bund im letzten Konjunkturzyklus	50
4.5. Beschäftigungsentwicklung in der Verwaltung des Kantons Bern im letzten Konjunkturzyklus	56
4.6. Beschäftigungsentwicklung in der Verwaltung der Stadt Biel im letzten Konjunkturzyklus	61
5. Beschäftigungswirkung weiterer Staatsausgaben	67
5.1. Beschaffungen des Bundes	68
5.2. Beschäftigungswirkungen der Sachausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden	69
5.3. Beurteilung der Beschäftigungswirkungen der weiteren Staatsausgaben	70
6. Zusammenfassung der Beschäftigungswirkungen	72

Teil III: Partiell quantitative Budgetanalyse

7. Daten und Vorgehen	75
7.1. Charakterisierung der einzelnen Ausgabenposten	78
7.1.1. Beschäftigungswirkung im öffentlichen Sektor	78
7.1.2. Nutzen von Staatsausgaben	79
7.1.3. Folgewirkungen (Gratisarbeit)	81
7.2. Kennziffern für die Entwicklung der einzelnen Ausgabenposten	86
7.3. Kurzbeschreibung des Vorgehens	88
8. Budgetanalyse für den Bund, den Kanton Bern und die Gemeinde Biel	90
8.1. Budgetanalyse für den Bund	90
8.1.1. Entwicklung nach Staatsfunktionen	90
8.1.2. Entwicklung der frauenrelevanten Ausgabenposten	92
8.2. Budgetanalyse für den Kanton Bern	95
8.2.1. Entwicklung nach Staatsfunktionen	95
8.2.2. Entwicklung der frauenrelevanten Ausgabenposten	96
8.3. Budgetanalyse für die Gemeinde Biel	99
8.3.1. Entwicklung nach Staatsfunktionen	99
8.3.2. Entwicklung der frauenrelevanten Ausgabenposten	100
9. Zusammenfassung der Budgetanalyse	104

Teil IV: Abschliessende Würdigung

10. Zusammenfassung und Ausblick	106
Angeführte Literatur	109

Anhang

A1. Glossar der Fachausdrücke	114
A2. Abgrenzung der Sparperiode	116
A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung	120
A4. Grunddaten für die Budgetanalyse	130
A4.1. Grunddaten zur Budgetanalyse für den Bund	131
A4.2. Grunddaten zur Budgetanalyse für den Kanton Bern	134
A4.3. Grunddaten zur Budgetanalyse für die Gemeinde Biel	139
A5. Subventionen an soziale Institutionen in der Gemeinde Biel	139

Einleitung

An den Frauen sparen? In der auf Anhieb simpel tönenden Frage verstecken sich verschiedenste, keineswegs einfach zu beantwortende Fragen. Wird generell - von Unternehmen, Staat und Gesellschaft - zulasten von Frauen und Frauenanliegen gespart? Fallen diese Anliegen im besonderen zu Zeiten knapper Staatsfinanzen dem Rotstift zum Opfer? Wie können diese Effekte gemessen werden? Worin unterscheiden sich Ausgaben zugunsten von Männern und Frauen? Welches sind die Folgewirkungen einer Sparpolitik zulasten der Frauen und wie können diese erfasst werden? Wie ist überhaupt eine Sparpolitik abzugrenzen?

Einfach sind solche Fragen insbesondere darum nicht, weil die methodischen und datenmässigen Grundlagen zur Erarbeitung von Antworten unzulänglich sind. Die vorliegende Studie musste darum Neuland betreten und hat dementsprechend einen langwierigen und mühevollen Entstehungsprozess hinter sich.

Im März 1994 wurde an der Verbandskonferenz der VPOD-Frauen folgender Antrag angenommen: "Der VPOD gibt den Auftrag für eine wissenschaftliche Studie über die sozialen Folgekosten von Sparmassnahmen der öffentlichen Hand, welche direkt und indirekt Frauen betreffen". In der Folge lud das VPOD-Verbandssekretariat das BASS ein, eine entsprechende Vorstudie auszuarbeiten. Auf diese per Ende 1994 vorgelegte Vorstudie (Bauer/Baumann 1994) folgte der Auftrag zu einer umfassenderen Studie zu den Auswirkungen der Sparpolitik auf die Frauen. Für diesen Auftrag kamen neben dem VPOD die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungs-Beauftragten und der Förderativverband als weitere Auftraggeberinnen hinzu.

Schon bei der Erarbeitung der Vorstudie war klar geworden, dass kaum adäquate theoretische und methodische Analyseinstrumente für die Bearbeitung der Fragestellung vorhanden sind. Zudem sind die statistischen Grundlagen im Bereich der staatlichen Ausgaben nur ungenügend auf geschlechtsspezifische Analysen ausgerichtet. Schliesslich sind wir auch mit einem Problem der zeitlichen Verzögerung zwischen Sparentscheidungen und deren Niederschlag in den Rechnungen der öffentlichen Hand konfrontiert. Wir stehen somit vor der Situation, dass es zwar keineswegs an einer Vielzahl von eindrücklichen Einzelbeispielen fehlt, wie derzeit auf Kosten von Frauen gespart wird. Allein schon das Erfassen dieses Faktums in generell-statistischer Art ist aber nicht einfach. Noch sehr viel schwieriger wird es bei der Aufarbeitung der Folgewirkungen. Hier sind nur Schlaglichter auf einzelne Teilbereiche möglich.

Der Anspruch an die vorliegende Studie musste im Lauf der Erarbeitung darum reduziert werden. Das ursprüngliche Ziel einer umfassenden Analyse der frauenspezifischen Wirkungen von Staatsrechnungen und Staatsbudgets konnte nicht erreicht werden. Stattdessen stellt die Studie eine Art von Werkstattbericht dar. Dargestellt wird, wie einzelne Bereiche mit unterschiedlichen Methoden in unterschiedlicher Tiefe und Detaillierung untersucht werden können. Dazu stützen wir uns zum einen auf aggregierte Daten über die einzelnen Staatsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Zum anderen wurden der Bund, der Kanton

Bern und die Gemeinde Biel als je ein Beispiel jeder Staatsebene ausgewählt, welches genauer angeschaut wird. Die entsprechenden Analysen können auf andere Kantone und Gemeinden angewandt werden.

In Teil I des vorliegenden Berichts werden die Grundlagen und Methoden dargelegt. Darauf gestützt werden einzelne Bereiche untersucht. Auf den statistisch am besten ausgewiesenen Teilbereich, jenen der Beschäftigungswirkung, gehen wir in Teil II ausführlich ein. In Teil III werden die Budgets des Bundes, des Kantons Bern und der Gemeinde Biel gesamthaft auf die Frage des Sparens zulasten der Frauen analysiert. In Einzelbereichen werden dabei die Folgewirkungen eingehender geprüft. In Teil IV nehmen wir eine Synthese vor. Dabei zeigt sich insbesondere der grosse Forschungsbedarf, der in den angesprochenen Bereichen noch zu leisten ist. Wir hoffen, dass die vorliegende Studie entsprechende weitere Arbeiten anregen kann.

Ohne die intensive und kritische Begleitung durch eine Gruppe von Vertreterinnen der auftraggebenden Organisationen wäre die Studie nicht zustandegekommen. Wir danken den Mitgliedern der Begleitgruppe für ihre Mitarbeit herzlich. Der Dank geht an: Anna Borkowsky, Bettina Kurz und Maria Roth-Bernasconi vom VPOD, Marianne Geisser vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann als Vertreterin der Schweizerischen Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten und Regula Schmid von der Fachkommission für Gleichstellungsfragen des Kantons Bern.

Bern, im Mai 1996

Tobias Bauer
Beat Baumann

Lesehinweis

In der Studie werden verschiedene Fachbegriffe verwendet. Diese werden entweder im Text eingeführt. In diesem Fall findet sich in Anhang A1 (Glossar) der Verweis auf die entsprechende Seite (wo der Begriff unterstrichen ist). Wenn im Text eine Einführung des Begriffs fehlt, werden die Begriffe im Glossar erläutert.

Teil I: Grundlagen und Methoden

In der vorliegenden Studie untersuchen wir die Auswirkungen der Ausgabenpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden auf die Frauen. Um diese Analyse sinnvoll einbetten zu können, nehmen wir in Teil I zuerst eine kleine finanzpolitische und methodische Auslegeordnung vor.

1. Finanzpolitische Auslegeordnung

Unter Finanzpolitik verstehen wir ganz allgemein das Handeln des Staates soweit es sich auf seine Einnahmen und Ausgaben bezieht. In Abschnitt 1.1. beleuchten wir die Strukturen und Entwicklungen der Finanzpolitik in der Schweiz, in Abschnitt 1.2. richten wir den Fokus auf die Bedeutung der Finanzpolitik für die Frauen.

1.1. Strukturen und Entwicklungen

In Abschnitt 1.1.1. gehen wir auf die Staatsrechnung und das Staatsbudget als Instrumente der finanzpolitischen Analyse ein. Die aktuelle Situation der öffentlichen Finanzen und die damit zusammenhängende Spardiskussion in der Schweiz wird in Abschnitt 1.1.2. skizziert. Danach beleuchten wir in Abschnitt 1.1.3. auf die finanzpolitischen Strukturen der drei Staatsebenen (Bund, Kantone und Gemeinden). In Abschnitt 1.1.4. skizzieren wird die Entwicklung der Staatsausgaben in den letzten Jahrzehnten.

1.1.1. Staatsrechnung und Staatsbudget

Die Staatsrechnung ist eine systematische Zusammenstellung der Buchhaltung eines öffentlichen Gemeinwesens. In der Verwaltungsrechnung werden die Einnahmen und Ausgaben für ein Jahr zusammengestellt. Die Bestandesrechnung (Bilanz) weist die Vermögens- und Schuldenbestände per Ende Jahr aus. Das Staatsbudget stellt eine Art von vorausgenommener (geschätzter) Verwaltungsrechnung dar. Es dient sowohl der Planung im voraus wie der Kontrolle im Nachhinein und stellt somit eine wichtige Basis der Arbeit der Verwaltung dar. Die folgenden Ausführungen gelten sowohl für das Budget wie die Rechnung, die beide in der gleichen Art gegliedert werden.

Gemäss dem in der Schweiz auf der Ebene der Kantone und Gemeinden im allgemeinen angewandten neuen Rechnungsmodell der Finanzdirektorenkonferenz (FDK 1981) wird die

Verwaltungsrechnung in eine Laufende Rechnung und eine Investitionsrechnung unterteilt.¹ Die Laufende Rechnung ist als Erfolgsrechnung gestaltet und stellt dem Aufwand (laufende Zahlungen an Dritte, Abschreibungen und sonstige Aufwandsposten) den Ertrag gegenüber. Die Investitionsrechnung erfasst jene Ausgaben, die Vermögenswerte für öffentliche Zwecke schaffen.

Es sind drei Gliederungen der Rechnungs-/Budgetposten geläufig:

- ökonomische Gliederung nach **Sachgruppen**;
- funktionale Gliederung nach **Staatsaufgaben**;
- institutionelle Gliederung nach **Verwaltungseinheiten**.

Um die Folgen der Sparpolitik auf die Frauen beurteilen zu können, sind wir im folgenden vor allem an der Ausgabenseite interessiert und verzichten deshalb darauf, die detaillierten Gliederungen der Einnahmenseite darzulegen. Die folgenden Ausführungen stützen sich auf EFV (1995, ix) und FDK (1981).

Ökonomische Gliederung nach Sachgruppen

Die Sachgruppengliederung zeigt den ökonomischen Charakter der finanziellen Transaktionen des Staates. Sie ermöglicht damit die Analyse ihres Einflusses auf den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf sowie die Einordnung der öffentlichen Haushalte in die Nationale Buchhaltung, die die gesamte Wertschöpfung und die Einkommensverwendung einer Volkswirtschaft erfasst.

Auf der Einnahmenseite handelt es sich hier insbesondere um Steuern und Vermögenserträge. Auf der **Ausgabenseite** lassen sich bei der Sachgruppengliederung die folgenden wichtigsten Posten unterscheiden (Numerierung nach FDK 1981).²

3 Laufende Ausgaben (Aufwand in der laufenden Rechnung)

- 30 **Personalaufwand**: Aufwand für Entlohnung und Sozialleistungen an das Personal.
- 31 **Sachaufwand**: Aufwand für Beschaffung aller Güter und Dienstleistungen, die das Gemeinwesen in der betreffenden Rechnungsperiode verbraucht (z.B. Kauf von Büromaterial).
- 32 **Passivzinsen**: Zinsen, die das Gemeinwesen für die Inanspruchnahme fremder Mittel zu leisten hat.
- 33 **Abschreibungen**: Wertverminderung auf Guthaben und Anlagen des Gemeinwesens.
- 34 **Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung**: gesetzliche Anteile anderer Gemeinwesen am Ertrag bestimmter Abgaben, bei denen das begünstigte Gemeinwesen frei den Verwendungszweck bestimmt (z.B. Finanzausgleichsbeitrag des Kantons an die Gemeinden).

¹ Im Gegensatz dazu wird beim Bund keine Investitionsrechnung ausgewiesen. Das gesamte Haushaltsvolumen wird in Form einer Finanzrechnung zusammengefasst, welche die laufenden und investiven Posten umfasst. In Ergänzung zur Finanzrechnung wird eine Erfolgsrechnung ausgewiesen, in der Aufwand und Ertrag periodengerecht abgegrenzt werden.

² Wenn im folgenden von Gemeinwesen gesprochen wird, so ist darunter entweder der Bund, ein Kanton eine Gemeinde oder eine öffentliche Unternehmung zu verstehen.

- 35 **Entschädigungen an Gemeinwesen:** Entschädigung an andere Gemeinwesen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben (z.B. Beiträge eines Kantons an andere Kantone für den ausserkantonalen Schulbesuch).
- 36 **Eigene Beiträge:** Nichtrückzahlbare Transfers an andere staatliche oder private Institutionen und Haushalte (z.B. Betriebsbeiträge an private kulturelle Institutionen).
- 37 **Durchlaufende Beiträge:** Beiträge an staatliche oder privaten Institutionen und Haushalte, die das Gemeinwesen von anderen Gemeinwesen erhalten hat (z.B. Beiträge des Bundes an einen Kanton zugunsten der Prämiensubventionierung einkommensschwacher Haushalte).

5 Investitionsausgaben (Ausgaben in Investitionsrechnung)

- 50 **Sachgüter:** Investitionsausgaben für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, die nicht in der laufenden Periode verbraucht werden (z.B. Strassenbau).
- 52 **Darlehen und Beteiligungen:** Investitionsausgaben für Darlehen und Beteiligungen (z.B. rückzahlbares Darlehen an eine private gemeinnützige Organisation).
- 56 **Eigene Beiträge:** Investitionsausgaben für Beiträge an Investitionen von Dritten à fonds perdu (z.B. nicht rückzahlbare Investitionsbeihilfe an eine Gemeinde).
- 57 **Durchlaufende Beiträge:** Beiträge, die das Gemeinwesen von anderen Gemeinwesen zugunsten der Investitionsausgaben von Dritten erhält (z.B. Beiträge des Bundes an einen Kanton für Investitionsbeihilfe an die Gemeinden).

Bei den Posten 34-37 und 52-57 handelt es sich um Transfers (Übertragungen). Darunter werden finanzielle Transaktionen verstanden, denen keine direkte Gegenleistung (Erbringung von Leistungen zugunsten des zahlenden Gemeinwesens) gegenübersteht. Allerdings können die Transfers durchaus von einer indirekten Gegenleistung (Erfüllung einer Aufgabe zugunsten der Allgemeinheit) abhängig gemacht werden.

Die Budgets und Rechnungen von Bund, Kantonen und Gemeinden werden durchwegs nach Sachgruppen (im allgemeinen kombiniert mit der Gliederung nach Verwaltungseinheiten) ausgewiesen.

Funktionale Gliederung nach Staatsaufgaben

Bei der funktionalen Gliederung wird ein sachbezogenes Zuordnungskriterium angewendet, das Aufgabenprinzip. Mit der Aufteilung der Finanzvorgänge nach Tätigkeitsgebieten soll insbesondere gezeigt werden, wieviel für die Erfüllung der verschiedenen Aufgaben aufgewendet werden muss, und welche finanzielle Bedeutung den verschiedenen Aufgaben im Rahmen des Gesamthaushaltes zukommt.

Es werden folgende wichtigsten Bereiche unterschieden:

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| 0 Allgemeine Verwaltung | 5 Soziale Wohlfahrt |
| 1 Öffentliche Sicherheit | 6 Verkehr |
| 2 Bildung | 7 Umwelt, Raumordnung |
| 3 Kultur und Freizeit | 8 Volkswirtschaft |
| 4 Gesundheit | 9 Finanzen und Steuern |

Diese Bereiche werden weiter untergliedert (vgl. die Rechnungen von Bund, Kanton Bern und Gemeinde Biel in **Anhang A3**). Die funktionale Gliederung ist für die Frage, in welchem Mass die Staatsausgaben Frauen zugute kommen, von besonderer Bedeutung und wir werden uns für unsere Untersuchung vor allem darauf stützen.³

Institutionelle Gliederung nach Verwaltungseinheiten

Die Gliederung nach Verwaltungseinheiten ist je nach Differenziertheit des jeweiligen Gemeinwesens unterschiedlich ausgeprägt. Beim Bund beispielsweise werden 85 Dienststellen unterschieden. Das Eidgenössische Finanzdepartement etwa enthält elf Dienststellen: Generalsekretariat, Finanzverwaltung, Zentrale Ausgleichsstelle, Münzstätte, Steuerverwaltung, Zollverwaltung, Bundesamt für Information, Finanzkontrolle, Bankenkommission, Personalamt, Versicherungskasse. Für jede Dienststelle werden Ausgaben und Einnahmen im Budget und in der Rechnung nach der Sachgruppengliederung aufgeführt. Für die Frage der geschlechtsspezifischen Wirkung der Finanzpolitik ist die institutionelle Gliederung von nachgeordnetem Interesse.

1.1.2. Aktuelle Situation der öffentlichen Finanzen in der Schweiz

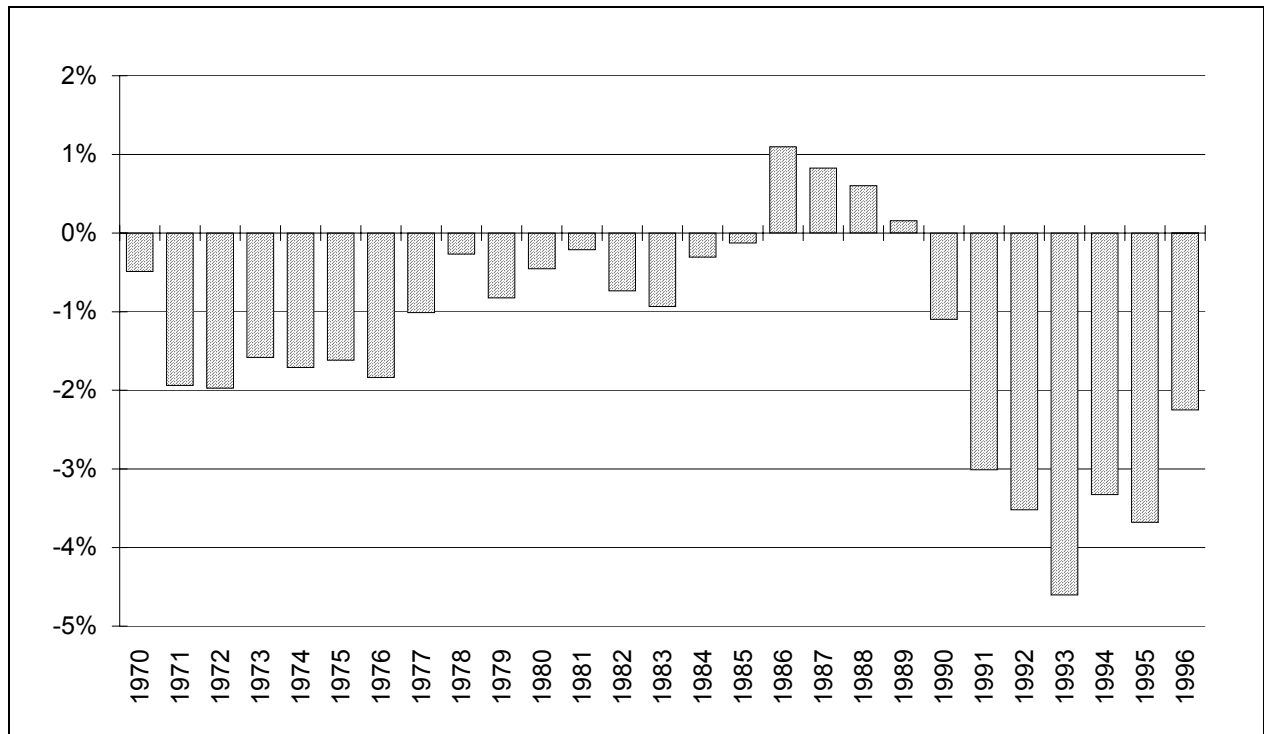
Die aktuelle finanzpolitische Diskussion in der Schweiz wird beherrscht durch die starke Zunahme der Defizite und der Verschuldung der öffentlichen Hand in den 90er Jahren.

Zunahme der Defizite

Abbildung 1.1/1 zeigt die Entwicklung des Saldos der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone und Gemeinden) in Prozent des Bruttoinlandsprodukts BIP seit 1970. Das kumulierte Defizit aller drei Staatsebenen betrug 1991 3 Prozent des BIP, stieg ein Jahr später auf 3,4 Prozent und erreichte 1993 fast die Marke von 5 Prozent. 1996 wird gemäss den Budgets mit einem Rückgang auf gut 2 Prozent gerechnet. Die Maastrichter Kriterien verlangen, dass die Ausgabenüberschüsse drei Prozent des BIP nicht überschreiten. Dass das finanzpolitische Musterland diese Zielvorgabe während mehreren Jahren nicht mehr erfüllen konnte, hat in der Schweiz hohe Wellen geworfen. Wenn auch keineswegs zu bestreiten ist, dass die anwachsenden Defizite ein ernstes Problem darstellen, so zeigt der Blick zurück doch auch, dass die Situation nicht einmalig ist. In der Schweiz gab es - zum Beispiel in den 70er und frühen 80er Jahren - immer wieder Perioden mit bedeutenden Defiziten, die dann von einer Phase niedriger Defizite oder Überschüsse abgelöst wurden.

³ Wie sich hinten zeigen wird, besteht aber das Problem, dass diese Gliederung in den Rechnungen von Kantonen und Gemeinden im allgemeinen nicht oder nur mit wenigen groben Kategorien ausgewiesen wird. Die Eidgenössische Finanzverwaltung nimmt aber für alle Kantone und grossen Gemeinden eine entsprechende Aufteilung in die funktionale Gliederung vor. Für unsere Untersuchungen stützten wir uns vor allem auf die entsprechenden (nicht publizierten) Zusammenstellungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Abbildung 1.1/1: Saldo der öffentlichen Haushalte in der Schweiz
(in % des Bruttoinlandprodukts), 1970-1995



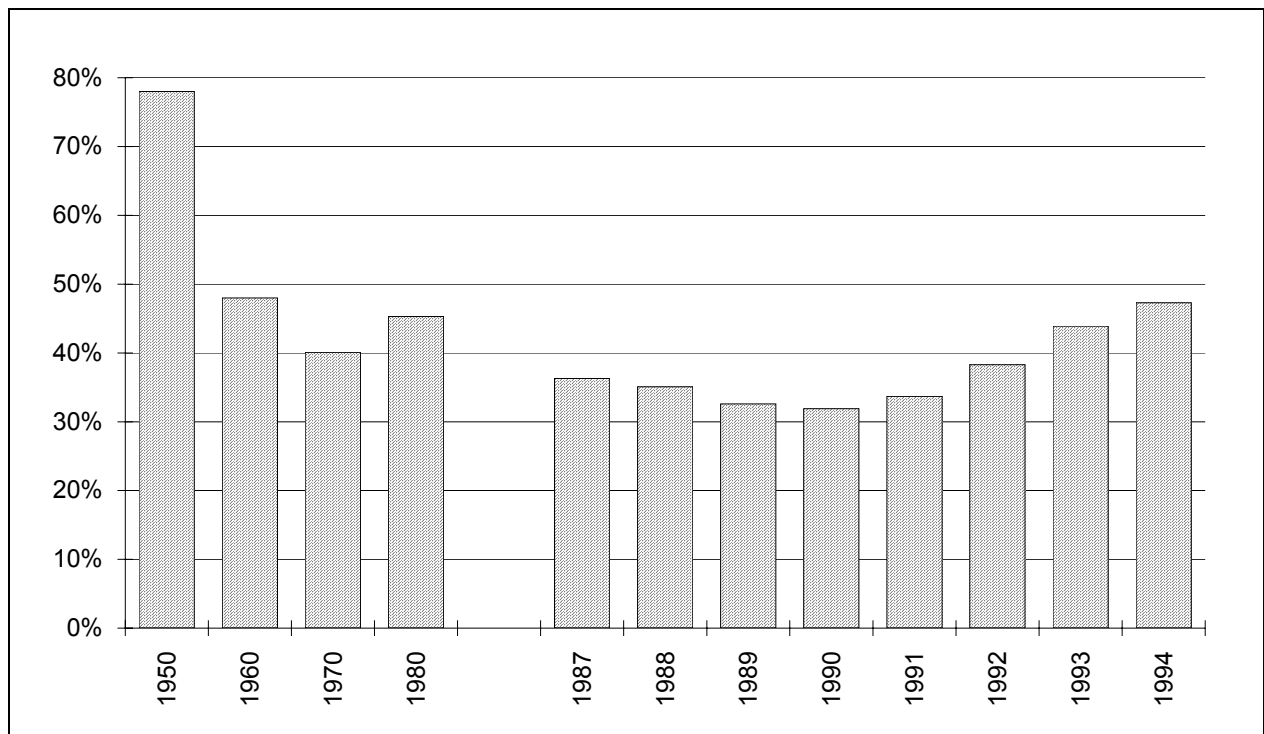
1995 und 1996 handelt es sich um Budgetangaben

Quellen: Eidg. Finanzverwaltung (1995), Witschard (1996)

Zunahme der Verschuldung

Weil die Defizite mit weiteren Schulden finanziert wurden, stieg die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in den 90er Jahren im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt deutlich an. Die Verschuldungsquote nahm von rund 32 Prozent zu Beginn der 90er Jahre auf 47 Prozent 1994 zu und dürfte sich bei knapp 50 Prozent einpendeln. Auch hier verliert diese Entwicklung einiges an Dramatik, wenn der Blick weiter zurück gerichtet wird (**Abbildung 1.1/2**). Die jetzige Verschuldungsquote entspricht etwa jener von 1980 (45 Prozent) und liegt deutlich unter jener von 1950 (78 Prozent). Die Zielvorgabe von Maastricht liegt bei einer maximalen Verschuldungsquote von 60 Prozent.

Abbildung 1.1/2: Verschuldungsquote der öffentlichen Haushalte (Bund, Kantone und Gemeinden) in der Schweiz 1950-1994



Verschuldungsquote: Verschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt

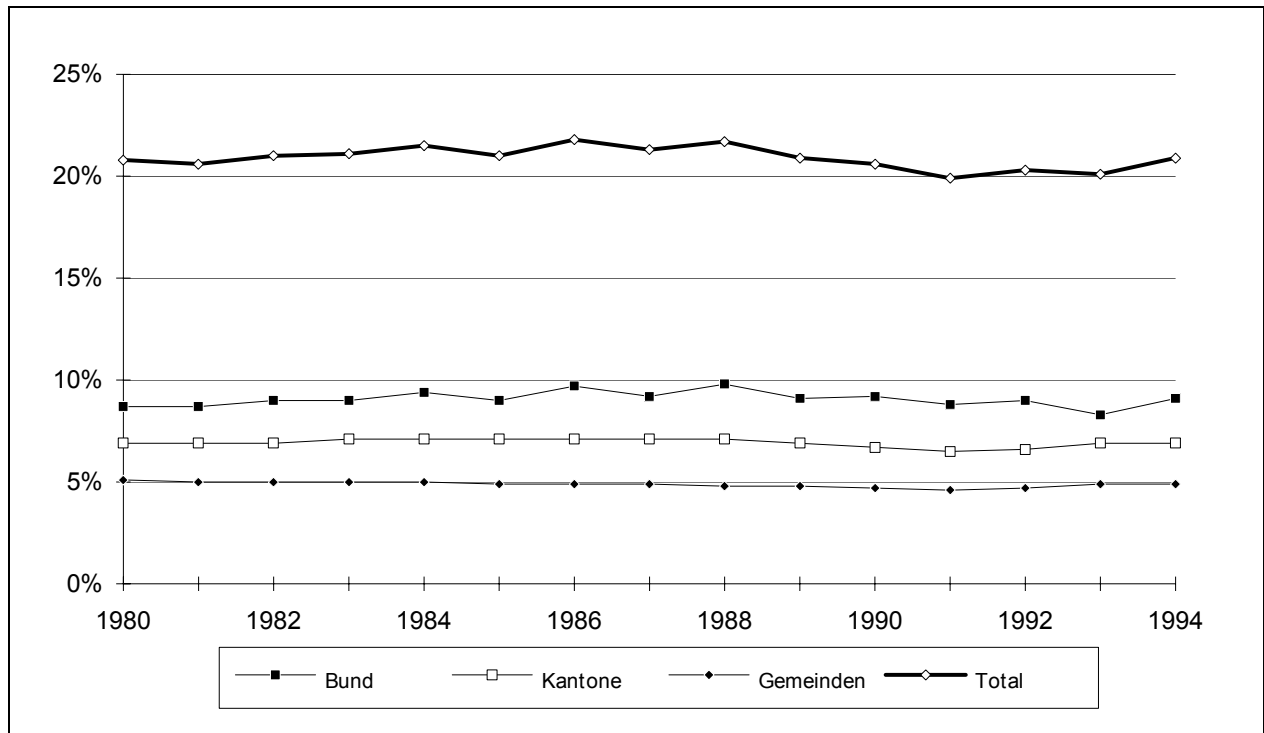
Quellen: EFV (1995), Voranschlag des Bundes 1996

Gründe für die Entwicklung

Für die Verschlechterung der Finanzsituation sind auf drei verschiedenen Ebenen Gründe zu finden.

Erstens wurden in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die staatlichen Ausgaben ausgeweitet und gleichzeitig die Steuern gesenkt. Wie **Abbildung 1.1/3** zeigt, ging die Steuerquote für den Bund, die Kantone und die Gemeinden von 1988 bis 1991 deutlich zurück. Seither steigt sie wieder leicht an, liegt aber (trotz der durch die Wirtschaftskrise anwachsenden Staatsaufgaben) noch immer unter dem Niveau der 80er Jahre. Die Einnahmen sind somit strukturell weniger gewachsen als die Ausgaben, es kam zu einem strukturellen Defizit. Dieses strukturelle Defizit erweist sich insbesondere deshalb als sehr hartnäckig, weil sich die in der Hochkonjunktur gefällten Ausgaben- und Steuerbeschlüsse in den Rechnungen erst mit einiger Zeitverzögerung in den 90er Jahren auswirken.

Abbildung 1.1/3: Steuerquote von Bund, Kantonen und Gemeinden 1980-1994



Steuerquote: Steuereinnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt

Quelle: Voranschlag des Bundes 1996

Zweitens kommt die Wirtschaftskrise der 90er Jahre hinzu, welche zu einem konjunkturellen Defizit führt. Die öffentlichen Haushalte werden sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite stark durch die Konjunktur beeinflusst. Der wirtschaftliche Einbruch zu Beginn der 90er Jahre, welcher zu einem Anstieg der eingeschriebenen Arbeitslosen von rund 30'000 auf gegen 200'000 zwischen 1991 und 1993 führte, zog sowohl konjunkturbedingte Mindereinnahmen wie Mehrausgaben nach sich. Bei den Mindereinnahmen sind die Steuerausfälle (unmittelbar bei der Warenumsatzsteuer, mit einer Verzögerung von zwei bis drei Jahren aufgrund der Vergangenheitsbesteuerung bei der direkten Bundessteuer und den meisten kantonalen Steuern) von grösster Bedeutung. Die Mehrausgaben ergeben sich einerseits durch die Defizitdeckung der Arbeitslosenversicherung durch Bund und Kantone sowie weitere Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (Beschäftigungsprogramme) und Kosten, die durch die Arbeitslosigkeit weiter anfallen. Hier sind insbesondere die ansteigenden Fürsorgeausgaben der Kantone und Gemeinden zu erwähnen.⁴

Drittens führten die ansteigenden Defizite, die über zusätzliche Kreditaufnahme gedeckt werden, in der Folge auch zu einer Zunahme der zu leistenden Zinszahlungen. Von 1990 bis 1995 stieg der Anteil der Zinszahlungen an den gesamten Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden von 4,6 auf 8,1 Prozent (vgl. Anhang A2).

⁴ In der Stadt Bern machten 1993 die arbeitslosigkeitsbedingten Mehrausgaben bei der Fürsorge fast 12 Mio. Franken oder rund ein Prozent des Gesamtaufwandes aus. Sie bildeten die grösste Komponente bei den arbeitslosigkeitsbedingten Kosten (Baumann 1993, 28).

Finanzpolitischer Handlungsbedarf

Die erste und dritte Ebene können zu den strukturellen Ursachen des Defizits zusammengefasst werden, während sich auf der zweiten Ebene die konjunkturellen Ursachen spiegeln. In welchem Verhältnis das Defizit auf den konjunkturellen und den strukturellen Teil zurückzuführen ist, ist umstritten. Die aktuellen Schätzungen des strukturellen Anteils am Defizit liegen zwischen 60 bis 80 Prozent (vgl. Voranschlag des Bundes 1995, KOF 1995, Buomberger/Schwab 1993).

Unabhängig vom genauen Anteil ist unbestritten, dass die aktuelle Situation ein finanzpolitisches Handeln zum Abbau des strukturellen Defizits erfordert. Eine langfristige Finanzierung des strukturellen Defizits über weitere Verschuldung hätte sehr unsoziale Folgen (**Kasten 1/1**). Dabei stellen sich aber entscheidende Fragen.

- Wird der Ausgleich des Haushaltes nur einseitig über die Ausgabenseite angestrebt, oder werden auch Massnahmen zur Erhöhung der Einnahmen vorgesehen? Im ersten Fall muss es angesichts der weiter ansteigenden Anforderungen an den Staat⁵ zu einem realen Abbau der staatlichen Leistungen kommen.
- Unbestritten ist, dass auf der Ausgabenseite auch Sparmöglichkeiten vorhanden sind. Die entscheidende und je nach politischer Ausrichtung sehr unterschiedlich beantwortete Frage ist aber, wo diese Möglichkeiten liegen. Auf wen wird Sanierung abgeschoben? In unserem Zusammenhang interessiert uns vor allem, wieweit Frauen und frauenspezifische Anliegen die besonderen Opfer der Sparpolitik bilden.
- In welchem Zeithorizont ist der Abbau des strukturellen Defizits zustandezubringen? Wenn das strukturelle Defizit, das sich aus Fehlern der Vergangenheit (Abbau der Einnahmen in der Hochkonjunktur) ergab, kurzfristig in der Rezession durch massiven Abbau der Ausgaben korrigiert wird, wird einem ersten Fehler ein zweiter hinzugefügt. Denn dadurch wird die konjunkturelle Erholung verlangsamt und die Anstrengungen werden zumindest zum Teil zunichte gemacht, weil das konjunkturelle Defizit vergrössert wird.⁶ Im übrigen trifft das Argument fehlender Finanzen im allgemeinen nicht gegenüber Massnahmen zur Ankurbelung der Konjunktur zu. Denn solche Massnahmen können schon auf kurze Frist erheblich grössere Einsparungen mit sich bringen als sie gekostet haben. Als Beispiel dafür kann etwa auf den Investitionsbonus (inklusive Kredite für Wohnungsbau und landwirtschaftlichen Hochbau) von 1993/94 verwiesen werden. Die 300 Millionen Franken Ausgaben des Bundes führen gemäss Schätzungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes zur Schaffung und Erhaltung von 30'000 Arbeitsplätzen und zu einer Entlastung der Arbeitslosenversicherung im Umfang von 770 Millionen Franken (EVD 1993). Kritisch anzumerken ist dabei allerdings die starke Männerlastigkeit dieser Impulsmassnahmen.

⁵ Als Faktoren, welche erhöhte staatliche Aufgaben nach sich ziehen, können beispielsweise angeführt werden: ansteigende strukturelle Arbeitslosigkeit, demographische Alterung, erhöhte Mobilität und Verstädterung, Umweltzerstörung.

⁶ In diesem Sinn äussert sich beispielsweise die KOF, die als Ziel einen Abbau des strukturellen Defizits auf mittlere Frist empfiehlt (Weber 1993).

Kasten 1/1: Staatsverschuldung führt zu unsozialer Umverteilung*

Die Staatsverschuldung wird im allgemeinen als Instrument beschrieben, mit welchem Verteilungskämpfe aufgeschoben werden, indem Lasten der gegenwärtigen Generation auf kommende Generationen verlagert werden. Bei einer Verschuldung des Staates im Inland ist aber das Gegenteil richtig. Die Verschuldung belastet kommende Generationen nicht, schafft aber ein Verteilungsproblem. Nehmen wir Italien. Das Land hat eine Staatsverschuldung von 120 Prozent des Sozialprodukts. Die Zinsen beanspruchen 11,4 Prozent des Sozialprodukts oder 200'000 Milliarden Lira. Ist die heutige Generation von Italienern (wegen der früheren Verschuldung) deswegen schlecht dran? Keineswegs, denn da nur 7 Prozent der Staatsschulden von Ausländern gehalten werden, kassieren die Italiener jährlich rund 185'000 Milliarden Lira an Zinsen auf den Schulden ihres Landes.

Die Staatsverschuldung bewirkt somit eine Umverteilung zu den Vermögenseinkommen. In den westlichen Industrieländern verfügt das reichste Fünftel der Bevölkerung über 80 bis 90 Prozent des Vermögens. Die Staatsschulden führen also dazu, dass in Italien jährlich rund 10, in Belgien 8 und im Mittel der europäischen Länder gut 4 Prozent von den ärmeren vier Fünfteln zum reichsten Fünftel umverteilt wird. In der Schweiz entfallen im Jahr 1991 gemäss gesamtschweizerischer Vermögensstatistik der natürlichen Personen rund 85 Prozent der versteuerten Reinvermögen auf das reichste Fünftel der Bevölkerung (EstV 1993). Der Umverteilungsanteil ist auf etwa 2 Prozent anzusetzen (die Zinszahlungen auf den Staatsschulden machen rund 2,5 Prozent des Bruttoinlandprodukts aus).

Diese Umverteilung hat auch einen geschlechtsspezifischen Aspekt. Zwar fehlen genauere Angaben über die Vermögensverteilung nach Geschlecht. Aufgrund von internationalen Aufarbeitungen ist aber davon auszugehen, dass die Frauen einen weit unterproportionalen Anteil an den Vermögen innehaben. Somit geht die Umverteilung von den Nichtvermögenden zu den Vermögenden einher mit einer Umverteilung von den Frauen zu den Männern. Es wäre somit eine sozialere und auch frauengerechtere Alternative, die nötigen Einnahmen zur Deckung der Staatsausgaben über eine vermehrte Belastung der hohen Einkommen und Vermögen zu beschaffen.

** Die Ausführungen lehnen sich stark an Vontobel (1995) an.*

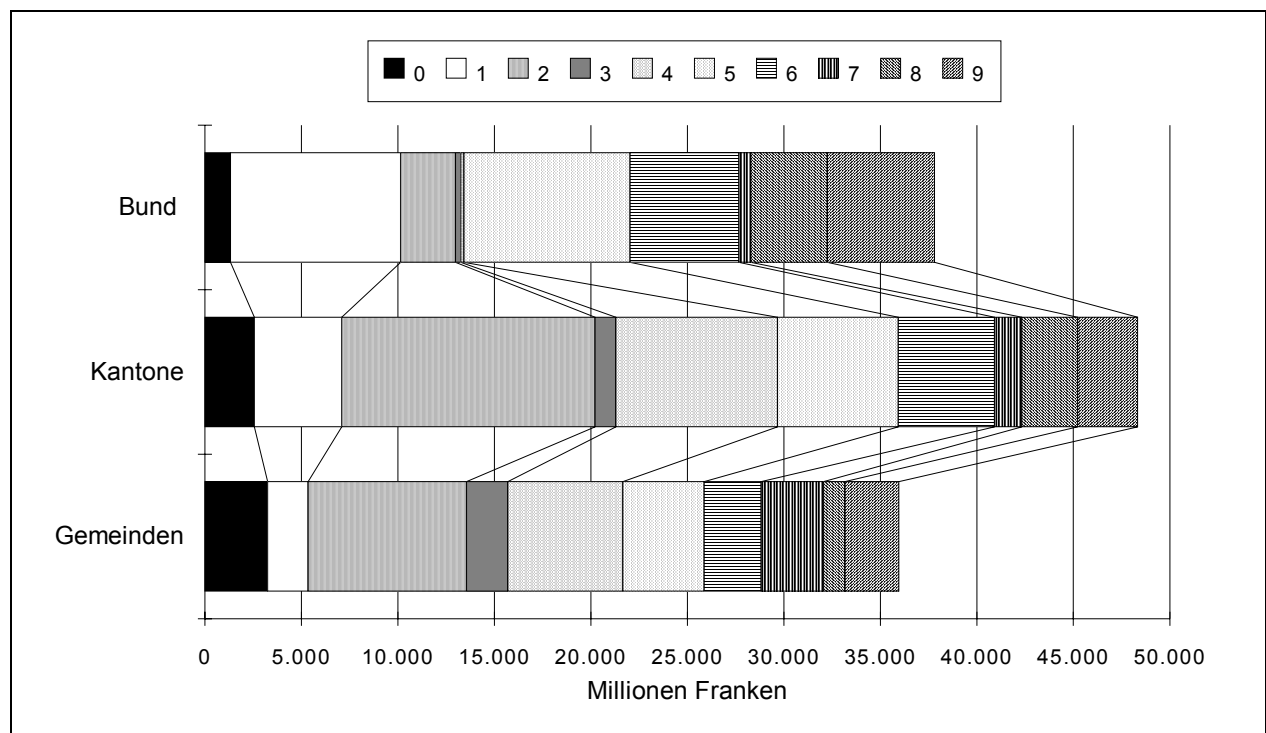
1.1.3. Finanzpolitische Strukturen von Bund, Kantonen und Gemeinden im Vergleich

Die finanzpolitischen Strukturen der drei Staatsebenen unterscheiden sich auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite. Im folgenden gehen wir nur auf die Ausgabenseite ein.

Ausgabenstruktur nach Staatsaufgaben

Bund, Kantone und Gemeinden haben unterschiedlich ausgeprägte Aufgaben und somit unterschiedliche Strukturen bei den Ausgaben (**Abbildung 1.1/4**).

Abbildung 1.1/4: Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden
nach Staatsaufgaben 1992



0 Allgemeine Verwaltung; 1 Öffentliche Sicherheit (inkl. Beziehungen zum Ausland beim Bund); 2 Bildung; 3 Kultur und Freizeit; 4 Gesundheit; 5 Soziale Wohlfahrt; 6 Verkehr; 7 Umwelt, Raumordnung; 8 Volkswirtschaft; 9 Finanzen und Steuern

Quelle: EFV (1995)

Gesamthaft beliefen sich die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden 1992 auf gut 120 Mrd. Franken. Nach Abzug der Doppelzählungen verbleibt ein gesamtes Ausgabenvolumen von 103 Milliarden Franken. Das grösste Ausgabenvolumen ergibt sich bei den Kantonen (48 Mrd.), vor dem Bund (38 Mrd.) und den Gemeinden (36 Mrd.). Nach Aufgabenbereichen ist über alle drei Staatsebenen hinweg folgende Reihenfolge ersichtlich: Bildung 19% (für Kantone und Gemeinden wichtigster Bereich), Soziale Wohlfahrt 16% (vor allem Bund), Öffentliche Sicherheit 14% (für Bund wichtigster Bereich), Gesundheit 13% (vor allem Kantone und Gemeinden), Verkehr 10% (vor allem Bund und Kantone), Finanzen und Steuern 7 Prozent (vor allem Bund).

Verflechtung der Staatsebenen

Von den 120 Mrd. Franken sind rund 20 Mrd. Transfers zwischen den einzelnen Staatsebenen. **Abbildung 1.1/5** zeigt die Verflechtung zwischen den drei Staatsebenen. Ebenfalls gehen aus dieser Abbildung die Grössenordnungen der übrigen Transfers hervor.

*Abbildung 1.1/3: Verflechtung der Ausgaben zwischen den drei Staatsebenen
in der Schweiz (1992)*

Quelle: Hotz-Hart u.a. (1995, 485)

Generell zeigt sich: Je höher die Staatsebene ist, desto grösser ist der Anteil der Transferausgaben generell, wie auch der Transferausgaben zugunsten der unteren Staatsebene. Von den gesamten Ausgaben stellen beim Bund über 60 Prozent, bei den Kantonen über 30 Prozent und bei den Gemeinden gut 20 Prozent aller Ausgaben Transferausgaben dar. Dies heisst auch: Da diese Transferausgaben im allgemeinen langfristige Verpflichtungen darstellen, ist der Spielraum zu raschen Sparmassnahmen zumindest kurzfristig umso enger, je höher die Staatsebene ist. In **Anhang A3** zeigt sich denn auch, dass sich die Sparpolitik statistisch zuerst bei den Gemeinden, danach bei den Kantonen und zuletzt beim Bund niederschlägt.

Die Verflechtung der Staatsebenen ist auch mitzuberücksichtigen, wenn für ein einzelnes Gemeinwesen eine Budgetanalyse durchgeführt wird. Verschiebungen in den Ausgaben

können allenfalls auch nur darauf zurückgeführt werden, dass Aufgaben und Transfers zwischen den Staatsebenen verschoben wurden.

1.1.4. Entwicklung der Ausgaben

Wir konzentrieren uns im folgenden auf die Untersuchung der Ausgabenseite. Die nominale Entwicklung von Frankenbeträgen sagt wegen der Teuerung wenig über die effektive Entwicklung aus. Die Bezifferung der Teuerung ist aber schwierig, weil viele staatliche Leistungen keinen Marktpreis haben. Eine Umrechnung in reale Grössen ist somit kaum möglich. Wir umgehen diese Schwierigkeit im folgenden, indem wir die Entwicklung der Staatsausgaben im Vergleich zur Entwicklung des Bruttoinlandprodukts betrachten. Das Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttoinlandprodukt wird auch als Staatsquote bezeichnet.

Aussagekraft der Staatsquote

Steigt die Staatsquote an, so heisst dies, dass die Staatsausgaben stärker als die gesamte Wirtschaftskraft zugelegt haben. In diesem Fall sprechen wir von Ausbau der staatlichen Leistungen. Eine sinkende Staatsquote weist darauf hin, dass die Staatsausgaben weniger als die Wirtschaftskraft gestiegen sind. In diesem Fall sprechen wir von Sparen bei den staatlichen Leistungen.

Es gibt keine wissenschaftlichen Kriterien für die Festsetzung einer richtigen Höhe der Staatsquote. Die Beantwortung der Frage, ob die Staatsquote zu hoch oder zu tief sei, hängt davon ab, welche Aufgaben dem Staat zugewiesen werden. Dabei gibt es verschiedenste Bereiche, in denen ein zukünftiger Mehrbedarf zu erwarten ist (demografische Entwicklung, Zunahme von Mobilität und Umweltzerstörung). Im Zusammenhang mit der vorliegenden Studie ist natürlich auch darauf zu verweisen, dass die Gleichstellungsförderung einen Bereich mit einem sehr grossen Nachholbedarf darstellt.

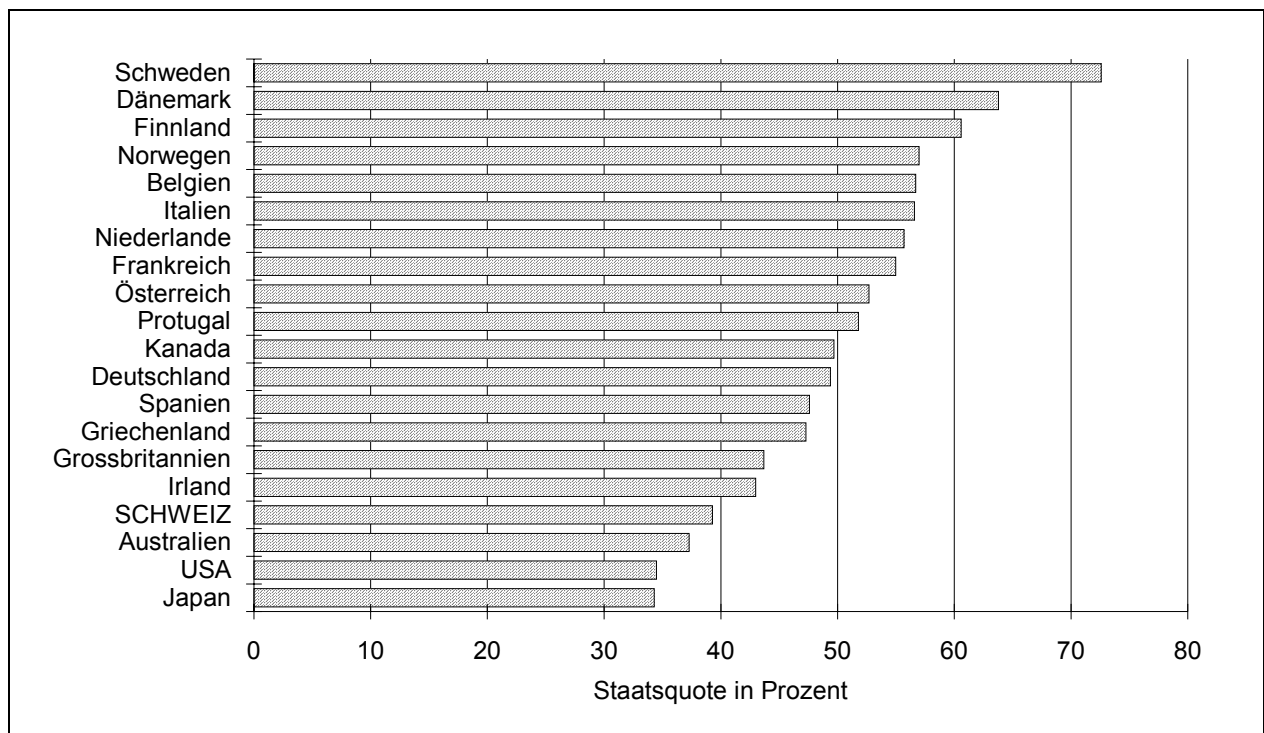
Die Aussagekraft der Staatsquote ist im übrigen in verschiedener Hinsicht sehr beschränkt. Verschiedene im Zusammenhang mit der Staatsquote vorgebrachte Aussagen sind falsch oder zumindest stark irreführend (vgl. auch Bauer u.a. 1993):

- Die Staatsquote allein sagt kaum etwas darüber aus, wieviel Raum der Staat der privaten Wirtschaft lässt. Eine bestimmte Höhe der Staatsquote kann einerseits eine hohe wirtschaftliche Tätigkeit des Staates oder andererseits eine reine Umverteilungsfunktion bedeuten.
- Staatliche Ausgaben sind nicht gleichbedeutend mit staatlichem BIP-Verbrauch. Ein bedeutender Teil der Ausgaben dient der Umverteilung und kommt den Steuerzahlenden in vollem Umfang wieder als Kaufkraft zugute.
- Die unbezahlte, überwiegend von Frauen geleistete, Arbeit erscheint nicht im Sozialprodukt. Würden diese für die Gesellschaft so wichtigen Tätigkeiten auch miterfasst, wäre der Anteil des öffentlichen Sektors viel geringer als bei der jetzigen statistischen Erfassung.

Staatsquote im internationalen Vergleich

Die Staatsquote ist vor allem von Bedeutung, wenn ein Vergleich im Zeitablauf oder im internationalen Rahmen vorgenommen werden soll. Beim internationalen Vergleich ist dabei zu berücksichtigen, dass im allgemeinen von einer breiter gefassten Definition von Staatsausgaben unter Einschluss der obligatorischen Sozialversicherungen ausgegangen wird. Wie **Abbildung 1.1/6** zeigt, wies die Schweiz 1993 eine Staatsquote von 39,3 Prozent aus. Lediglich drei OECD-Länder (Australien, Japan und USA) hatten eine noch geringere Quote. Im internationalen Vergleich ist der Spielraum für einen Ausbau staatlicher Leistungen immer noch bedeutend.

Abbildung 1.1/6: Staatsquoten (inkl. Sozialversicherungen) in den OECD-Ländern (1993)



Staatsquote: Ausgaben des Staates (inkl. obligatorische Sozialversicherungen) im Verhältnis zum BIP

Quelle: Voranschlag des Bundes 1996, 633

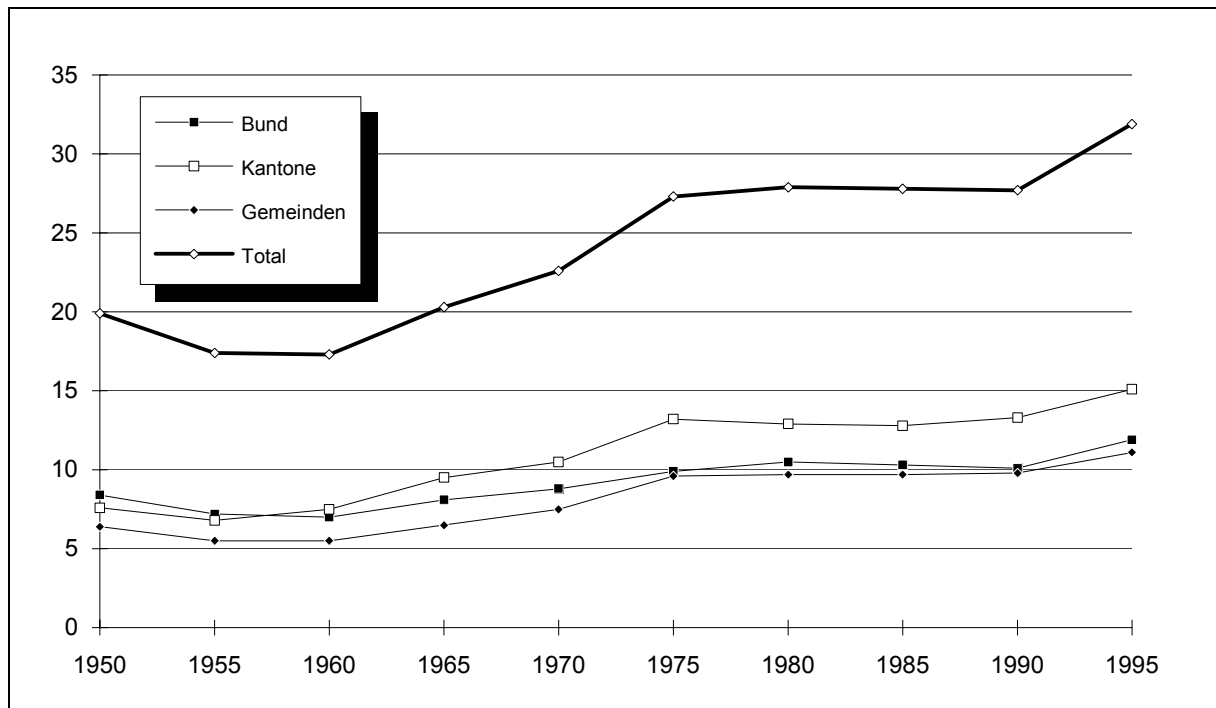
Entwicklung der Staatsquote nach Staatsebenen

Die Staatsquote der Schweiz ist seit 1950 während zwei Phasen deutlich angestiegen (**Abbildung 1.1/7**).⁷ Die erste Phase geht von 1960 bis 1975 und ist durch einen grossen Aufbau von Infrastrukturleistungen gekennzeichnet. Die zweite Phase betrifft erstaunlicherweise die Jahre 1990-1995. Alle Ebenen - Bund, Kantone und Gemeinden - legten in ähnlicher Weise zu. Dies widerspricht auf den ersten Blick der These des Sparens. Obwohl seit 1992 Sparen ein wichtiges Thema der öffentlichen Diskussion ist, und es auch zu einschnei-

⁷ Im Gegensatz zur Staatsquote für den internationalen Vergleich bezieht die hier ausgewiesene Staatsquote die Sozialversicherungen nicht mit ein und liegt somit unter dem in Abbildung 1.1/6 ausgewiesenen Wert.

denden Massnahmen gekommen ist, schlagen sich diese in der Staatsquotenentwicklung noch kaum nieder.

Abbildung 1.1/7: Entwicklung der Staatsquote (ohne Sozialversicherungen), 1950-1995



Staatsquote: Ausgaben des Staates (ohne Sozialversicherungen) im Verhältnis zum BIP

Quellen: EFV (1995); Voranschlag des Bundes 1996

Wie ist diese Entwicklung zu erklären? Die oben genannten Erklärungsfaktoren für ansteigende Defizite gelten auch für die Ausgabenseite. In den 90er Jahren kam es zu krisenbedingten Mehrausgaben und zu einem Anstieg der Zinsbelastung. Zudem wirkten sich Entschiede der zweiten Hälfte der 80er Jahre über Ausgabenerhöhungen mit einiger Zeitverzögerung aus. Auf der andern Seite schlagen sich die in den 90er Jahren getroffenen Sparentscheidungen im allgemeinen ebenfalls erst mit einer Zeitverzögerung in den Rechnungen nieder. In den Jahren 1992 bis 1995 werden die aktuellen Sparentscheide zu einem guten Teil noch von früheren Mehrausgaben-Entscheiden überlagert. Die Finanzpolitik reagiert wie ein Tanker, der lange im voraus umgesteuert werden muss, damit er den richtigen Kurs halten kann.

1.2. Bedeutung der Ausgabenpolitik für die Frauen

Wie bei allen Bereichen der Politik ergibt sich auch bei der Ausgabenpolitik ein Spannungsfeld bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Frauen. Einerseits ist die Ausgabenpolitik ein **Spiegel der ungleichen Geschlechterverhältnisse** und verfestigt diese. Andererseits enthält sie auch das **Potential für geplante oder ungeplante kompensatorische Wirkungen** zur Verbesserung der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen.

In Abschnitt 1.2.1. gehen wir auf den Stand der Ungleichstellung ein und auf die Frage, wo die Ausgabenpolitik dabei von besonderer Bedeutung ist. Eine ganz allgemeine Verzerrung der Ausgabenpolitik zuungunsten der Frauen ergibt sich schon durch den Umstand, dass diese auf monetäre Grössen ausgerichtet ist und die ganze unbezahlte Arbeit ausgeblendet bleibt (Abschnitt 1.2.2.). In den folgenden Abschnitten 1.2.3. und 1.2.4. werden die zwei Seiten des angesprochenen Spannungsfeldes (Spiegel der Ungleichheit, Potential zu Kompensation) eingehender beleuchtet.

1.2.1. Zum Stand der Ungleichstellung

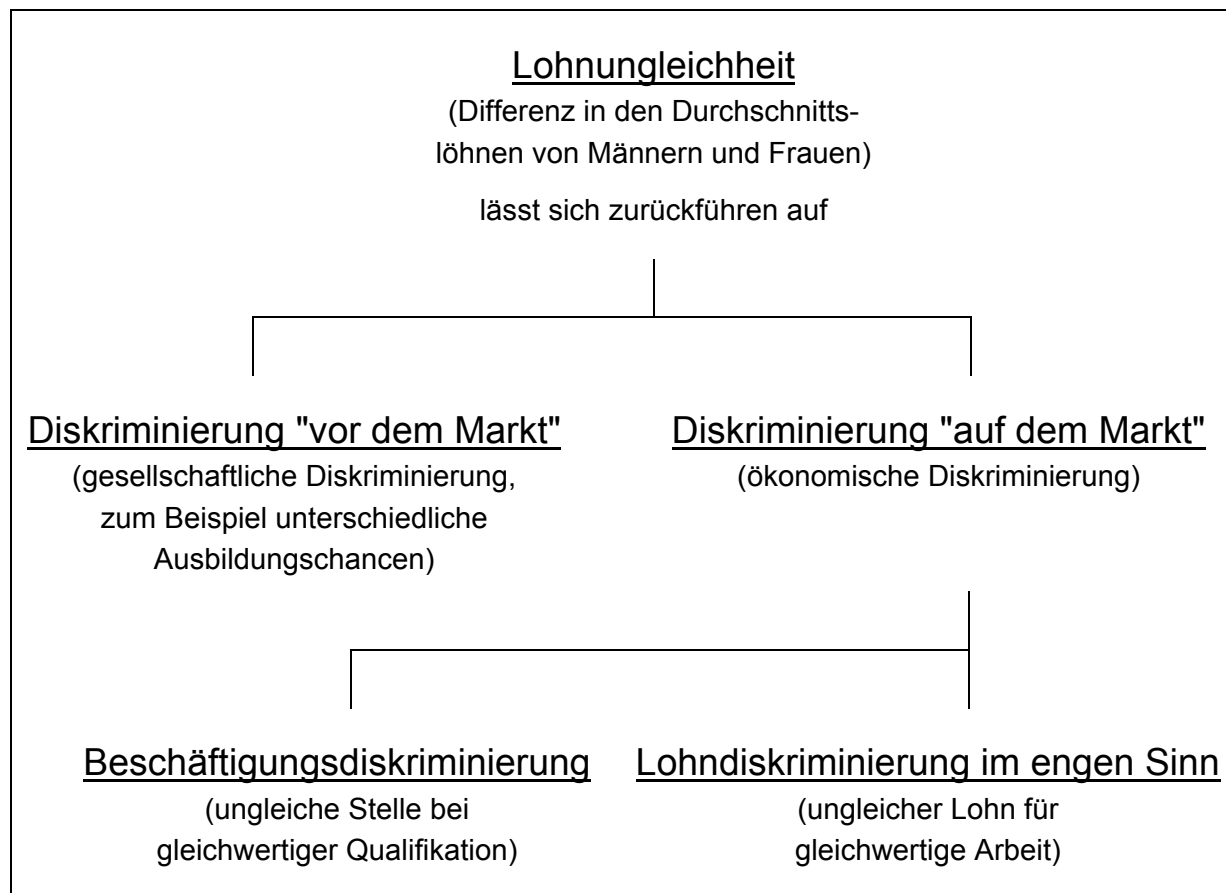
Die Ungleichstellung zwischen Männern und Frauen kann in einer Vielzahl von Bereichen und mit unterschiedlichsten Grössen gemessen werden. Eine aktuelle Bestandesaufnahme zur Situation der Frauen in der Schweiz findet sich im Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen "Viel erreicht - wenig verändert?" (Eidg. Frauenkommission 1995).

Einen sehr konzentrierten Indikator der Ungleichstellung stellt die Lohnungleichheit dar. Die Lohnungleichheit kann anhand der relativen Differenz in den Durchschnitts oder Medianen der Löhne von Männern und Frauen gemessen werden. Diese Differenz wird üblicherweise im Verhältnis zum durchschnittlichen Männerlohn ausgewiesen und liegt in der Schweiz je nach Quelle derzeit zwischen 24-29 Prozent. Die Frauen verdienen in der Schweiz im Normalfall also rund einen Viertel bis einen knappen Drittel weniger als die Männer. Die neue Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik weist für 1994 eine Lohndiskrepanz von 24 Prozent aus (zwischen den Medianen der auf 40 Wochenstunden standardisierten Löhne), die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung beziffert die Lohndiskrepanz für 1994 auf 27,8 Prozent (zwischen den Medianen der Vollzeitlöhne), die bis 1993 durchgeführte Oktoberloohnerhebung des BIGA kam für 1993 auf eine Lohndiskrepanz von 28,9 Prozent (zwischen den Durchschnitts für Vollzeitlöhne).

Bei einer wirklichen Gleichstellung im Sinne einer gleichen Teilhabe an allen Ressourcen und Lebensbereichen für Frauen und Männer müsste die Lohnungleichheit verschwinden. Männer und Frauen bringen von Natur aus in gleicher Weise produktive Fähigkeiten mit. Wenn Frauen und Männer in gleicher Weise an den gesellschaftlichen Ressourcen (Ausbildung etc.) teilhaben und in gleicher Weise bezahlte Erwerbsarbeit wie unbezahlte Nichterwerbsarbeit leisten, ist ihre Produktivität im Durchschnitt gleich gross. In diesem Fall würden die einzelnen Löhne im marktwirtschaftlichen Modell gemäss den individuell unterschiedlichen Produktivitäten variieren. Zwischen der Gruppe aller Männer und der Gruppe aller Frauen müsste der durchschnittliche Lohn aber gleich sein (oder nur zufällig und unwe-

sentlich differieren), da dieser sich ja nach der für beide Gruppen durchschnittlich gleichen Produktivität richtet. Abweichungen im Durchschnittslohn bilden somit einen Indikator für Abweichungen einer Gesellschaft vom Modell einer geschlechtsegalitären Aufteilung von Ressourcen und Arbeitsbereichen.

Abbildung 1.2/1: Die Lohnungleichheit als konzentrierter Indikator der Ungleichstellungen



Wie **Abbildung 1.2/1** zeigt, lässt sich somit die gesamtwirtschaftliche Lohnungleichheit in den grossen Zügen auf drei Bereiche der Ungleichstellungen und Diskriminierungen zurückführen. In der Diskriminierung "vor dem Markt" werden alle Ungleichstellungen zusammengefasst, die nicht direkt durch den Arbeitsmarkt vermittelt werden. Zu denken ist dabei an alle gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Rollenzuweisungen, die zu einem weit geringeren Anteil der Frauen an den gesellschaftlichen Ressourcen führen. Von ganz besonderer Bedeutung ist die weitestgehende Zuordnung der unbezahlten Familien- und Betreuungsarbeit an die Frauen. Diese führt dazu, dass die Frauen auf dem Arbeitsmarkt weniger flexibel sind und in der Folge viel geringere Aufstiegs- und Verdienstmöglichkeiten haben. Als Diskriminierung "auf dem Markt" werden alle Diskriminierungen im Arbeitsprozess bezeichnet, die Frauen bei gleichen Bedingungen ungleich behandeln. Einerseits handelt es sich um die Beschäftigungsdiskriminierung, die dazu führt, dass Frauen bei gleicher Qualifikation im allgemeinen schlechtere Stellen innehaben (und insbesondere beruflich weniger aufsteigen). Andererseits bedeutet die Lohndiskriminierung im engen Sinn, dass Frauen für gleichwertige Arbeit einen geringeren Lohn erhalten.

In diesem Zusammenhang zeigen sich auch die zwei hauptsächlichsten Ebenen, auf denen die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand auf die (Un)gleichstellung einwirkt:

- Die Ausgabenpolitik bestimmt wesentlich mit, in welcher Art gesellschaftliche Ressourcen und Aufgaben "vor dem Markt" auf Männer und Frauen aufgeteilt werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei alle öffentlichen Dienste, welche an die Stelle von Gratisarbeit treten können (Angebote der familienexternen Kinderbetreuung, Spitex usw.). Zudem beeinflusst die Ausgabenpolitik auch die Möglichkeiten von Frauen und Männern von staatlichen Angeboten profitieren zu können (Ausbildung, Kultur usw.).
- Der durch die Staatsausgaben zu finanzierende öffentliche Dienst ist selbst ein wichtiger Arbeitgeber. Durch sein Verhalten kann er die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt direkt und indirekt (Auswirkungen auf die Privatwirtschaft) beeinflussen.

Kasten 1/2: Finanzpolitische Entscheide in Männerhand

In den Regierungen und Parlamenten, wo die finanzpolitischen Entscheidungen fallen, sind die Frauen in der Schweiz nach wie vor massiv untervertreten. Nach den jeweils letztverfügbaren Angaben liegen die Frauenanteile je nach Staatsebene zwischen 11 bis 23 Prozent.

Eidgenössische Legislative (National- und Ständerat)	21,5% (1995)*
Eidgenössische Exekutive (Bundesrat)	14,3% (1996)*
Kantonale Legislativen	21,3% (1994)**
Kantonale Exekutiven	11,4% (1996)*
Gemeindelegislativen	22,5% (1990)**
Gemeindeexekutiven	13,6% (1994)*

Tendenziell noch schwächer ist die Position der Frauen in den Interessenverbänden, welche Einfluss auf die Finanzpolitik nehmen (BFS 1993). Die nach wie vor eklatante Untervertretung der Frauen in den entscheidenden Gremien ist das eine. Selbst bei einer besseren Vertretung der Frauen wäre eine frauengerechte Ausgabenpolitik aber wohl noch keineswegs selbstverständlich. Zum einen müssen Strukturen und Entwicklungen zulasten der Frauen zuerst erkannt werden. Hier kann die vorliegende Studie einige Wege aufzeigen, um zu Ergebnissen zu kommen. Zum andern müssen Änderungen aber auch noch in einem finanzpolitischen Umfeld umgesetzt werden können, welches durch (scheinbare und effektive) Sachzwänge sehr stark eingeengt wird.

* F-Frauenfragen 1/96, 17ff und 54ff.

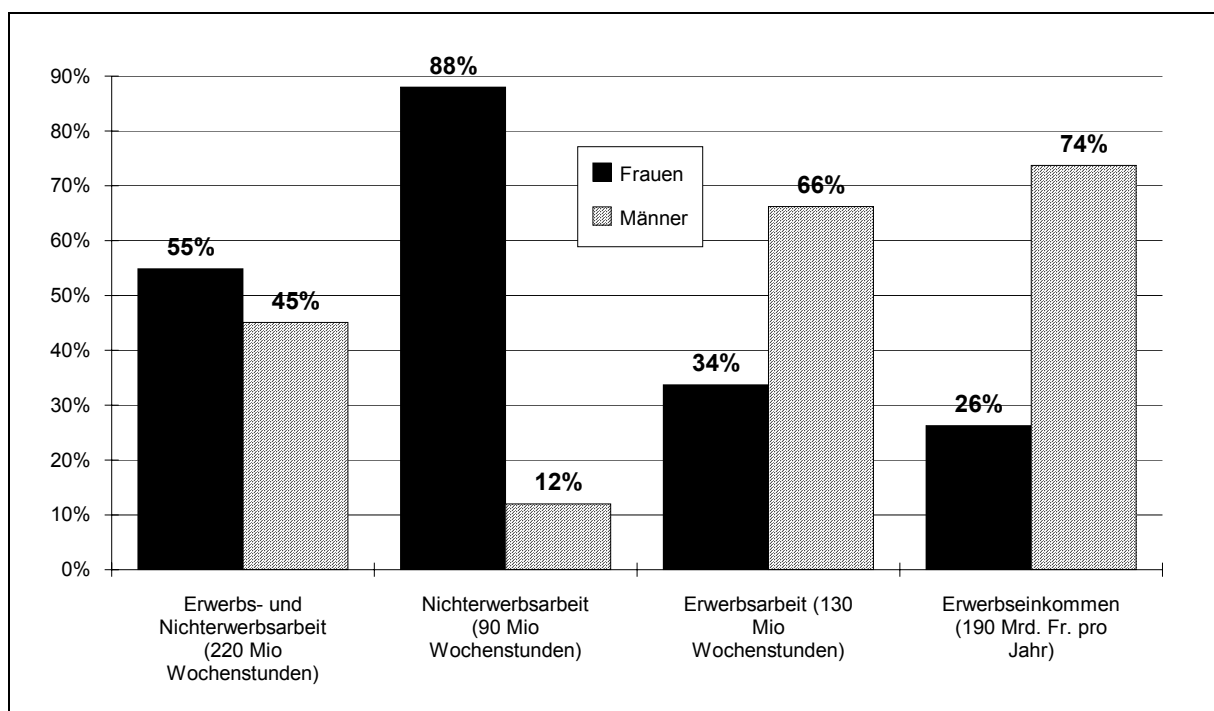
** Eidg. Frauenkommission (1995, 43ff.)

1.2.2. Ausblendung der unbezahlten Arbeit

Die Beurteilung der Ausgabenpolitik wird im allgemeinen anhand von rein monetären Größen vorgenommen. Dies bedeutet, dass die unbezahlte Arbeit dabei aus dem Blickwinkel gerät.

Abbildung 1.2/2 gibt die Bedeutung der unbezahlten Arbeit für die Frauen im Vergleich mit der Erwerbsarbeit in den Grössenordnungen wieder.⁸ Die Frauen leisten fast neun Zehntel der unbezahlten Haus- und Betreuungsarbeit. Bei der Erwerbsarbeit macht der Anteil der Frauen rund einen Drittel (am Arbeitsvolumen) aus. Somit erbringen die Frauen mehr gesellschaftlich notwendige Arbeit als die Männer: auf die Frauen entfallen rund 55 Prozent des Arbeitsvolumens, auf die Männer 45 Prozent. In krassem Gegensatz dazu steht die Arbeitsentschädigung. Einerseits wird nur die Erwerbsarbeit entschädigt, andererseits erhalten die Frauen im Durchschnitt gegen 30 Prozent weniger an Lohn als die Männer. Somit kommen die Arbeitseinkommen zu drei Vierteln den Männern und zu nur einem Viertel den Frauen zugute.

Abbildung 1.2/2: Aufteilung von Arbeit und Arbeitseinkommen in der Schweiz auf Frauen und Männer (1990)



Quelle: AG Umverteilung der Arbeit (1995),
(berechnet aus Volkszählung 1990, Zeitbudgeterhebung 1980)

⁸ Die Berechnung stützt sich auf die Volkszählung 1990 (BFS 1993 VZ) und die letzte verfügbare Zeitbudget-Erhebung des Bundesamtes für Statistik aus den Jahren 1979/80 (BFS 1981) ab. Da seither keine vergleichbar differenzierte Erfassung mehr durchgeführt wurde und sich die Verhältnisse in den 80er Jahren wenig verändert haben dürften, ist das Abstützen auf diese ältere Quelle zulässig. Die Zeitbudgeterhebung weist Angaben über die Haushaltsbeschäftigung aus, unter welcher Haushaltarbeiten, Kinderbetreuung und Einkaufen zusammengefasst werden. Die Benevolatsarbeit, die weitgehend den Frauen zuzurechnen ist, wird zu wenig präzise von anderen Zeitverwendungen abgegrenzt, als dass sie in die Auswertung einbezogen werden könnte. Somit unterschätzen die im folgenden ausgewiesenen Angaben die effektiv geleistete gesamte Nichterwerbsarbeit - und somit auch die geschlechtsspezifische Differenz - aber systematisch.

Die Ausblendung der unbezahlten Arbeit führt in zweierlei Hinsicht zu einem verzerrten unvollständigen Bild, das gefährliche Folgen nach sich zieht.

- Auf der monetären Ebene erscheint es, als ob Frauen nur wenig zur Finanzierung des Staates beitragen und überproportional profitieren würden. Dieser Effekt ergibt sich insbesondere dadurch, dass ein Teil der staatlichen Leistungen bewusst von oben nach unten umverteilt und somit zu einem guten Teil Frauen zugute kommt, die in den unteren Einkommensschichten und bei Armutsbetroffenen einen weit überproportionalen Anteil ausmachen. Unter Einbezug der unbezahlten Arbeit dreht sich die Beurteilung über Beitrag und Leistung an die Gemeinschaft ins Gegenteil: Während sich zeigt, dass die Frauen gesamthaft mehr leisten als die Männer, erhalten sie (insbesondere weil staatliche Sozialversicherungsleistungen am Erwerbseinkommen orientiert sind) gesamthaft unterproportionale Leistungen (vgl. Kasten 1/3).
- Die unbezahlte Arbeit kann zu einem statistisch nicht in Erscheinung tretenden Ausgleichsbereich werden. Wie in Kapitel 8 gezeigt werden wird, werden Ausgaben für staatliche Leistungen, welche Frauen von Gratisarbeit entlasten (insbesondere Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen), besonders deutlich von Sparmassnahmen betroffen. Werden die entsprechenden Leistungen staatlich nicht mehr erbracht, müssen sie wohl oder übel wieder durch unbezahlte Arbeit (sprich: Frauenarbeit) übernommen werden.

Kasten 1/3: Wer kassiert und wer bezahlt?

Welche Umverteilungswirkungen zieht das System der Sozialen Sicherung in der Schweiz nach sich? Das Wirtschaftsmagazin Facts (15/95) identifiziert als "Profiteure Nummer 1" die Frauen und titelt auf der Frontseite "Die Frauen kassieren. Die Männer bezahlen". Der entsprechende Artikel* beziffert die Umverteilung von den Männern zu den Frauen auf 13 bis 16 Milliarden Franken jährlich (9 bis 10 Milliarden via AHV, 2 bis 4 Milliarden via 2. Säule, 2 Milliarden via Krankenkasse). Argumentiert wird dabei erstens mit dem früheren Rentenalter, zweitens mit der höheren Lebenserwartung (welche zu längerem Rentenbezug und gesamthaft höheren Krankenkassenkosten führt) und drittens mit den geringeren Lohnprozentbeiträgen der Frauen an die AHV.

Die Argumentation ist schon bei Nichtbeachtung der Gratisarbeit nicht stimmig. Warum sollten die Frauen dafür büssen, dass sie im Normalfall gesünder und länger leben als die Männer? Warum sollte das tiefere Rentenalter angehoben werden, während sich bei der Lohnungleichheit nahezu nichts bewegt? Warum sollte die Tatsache, dass die Ehemänner Renten zugunsten der Frauen auslösen (hinter denen keine entsprechend hohen Einzahlungen der Frauen stehen), als Bevorteilung der Frauen betrachtet werden? Bei genauer Betrachtung ist das Gegenteil der Fall. "Männer können mit ihren Beiträgen an die AHV Ehepaarrenten, Witwenrenten (u.U. auch für die geschiedenen Frauen), Waisenrenten, Zusatzrenten für die (ev. geschiedene) Ehefrau und abgeleitete einfache Altersrenten für Witwen über 62 Jahren auslösen. Frauen lösen mit ihren (gleich hohen) Beiträgen demgegenüber nur ihre eigenen, beschränkten Altersrentenansprüche sowie Mutterwaisenrenten aus".**

Auf den Kopf gestellt werden die Verhältnisse bezüglich Bezahlen und Kassieren aber insbesondere bei einem Einbezug der gesellschaftlich notwendigen Arbeit, welche die Frauen

unbezahlt leisten. Diese Arbeit löst fast durchgehend keine Rentenansprüche aus (die Einführung der Betreuungsgutschriften in der AHV geht hier erstmals einen Schritt weiter). Die Frauen müssen somit mit viel geringeren Rentenansprüchen vorlieb nehmen als sie sich erworben hätten, wenn sie (wie die Männer) statt der unbezahlten Arbeit bezahlte Erwerbsarbeit geleistet hätten. Zur Frage, wieviel die Frauen durch die ihnen gesellschaftlich zugewiesene Zuständigkeit für die Kinderbetreuung an Erwerbseinkommen verlieren, existieren vereinzelte Studien für andere Länder. Für Grossbritannien beispielsweise kommt eine Studie*** zum Resultat, dass eine Mutter von zwei Kindern während ihres Erwerbslebens eine Einbusse von 43 Prozent desjenigen Einkommens hinnehmen muss, das sie ohne Kinder erzielt hätte. Bei dieser Einbusse sind die aus dem verminderten Erwerbseinkommen folgenden Rentenminderungen und die Einbusse durch die Übernahme weiterer Gratisarbeit (neben der Kinderbetreuung) noch gar nicht miteingerechnet.

* Markus Schneider, *Die Jagd auf den jungen Mann*, Facts 15/95, 86-90

** Eidg. Frauenkommission, *Viel erreicht - wenig verändert?* Bern 1995, 157.

*** Heather Joshi, *The Cash Opportunity Costs of Childbearing: An Approach To Estimation Using British Data*, *Population Studies* 44 (1990), 41-60.

1.2.3. Ausgabenpolitik als Spiegel der ungleichen Geschlechterverhältnisse

Die vielfältigen Beispiele, wie die Ausgabenpolitik männlich verzerrt ist und den Frauen weniger Mittel zukommen lässt, können in drei hauptsächlichen Mustern zusammengefasst werden.

- Vernachlässigung von frauenrelevanten Bereichen
- Bevorzugung von männerrelevanten Bereichen
- Widerspiegelung von ungleichen Geschlechterverhältnissen

Vernachlässigung von frauenrelevanten Bereichen

Besonders deutlich zeigt sich die finanzpolitische Vernachlässigung von frauenorientierten Leistungen in all den Bereichen, wo es darum gehen würde, öffentliche Dienste anzubieten, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erlauben. Diese Vernachlässigung wird in der Budgetanalyse in Teil III deutlich zum Ausdruck kommen. An dieser Stelle soll nur auf ein krasses Beispiel hingewiesen werden. Wie eine Studie der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen über die familienexterne Kinderbetreuung zeigt (Eidg. Kommission für Frauenfragen 1992), liegt der Versorgungsgrad mit Plätzen für Kinder von 0-14 Jahren in Krippen, Horten, Tagesschulen und Tagesfamilien für die ganze Schweiz bei 4,2 Prozent. Das heisst: von den gut 1 Million in Frage kommenden Kindern haben ganze 42'000 einen entsprechenden familienexternen Betreuungsplatz. Dabei ist der Versorgungsgrad in der Deutschschweiz mit 2,1 Prozent besonders tief, während er in den einbezogenen Westschweizer Kantonen VD, NE und GE bei 6,8 Prozent und im Tessin bei 33,3 Prozent liegt.

Bevorzugung von männerrelevanten Bereichen

Die Bevorzugung von männerorientierten Bereichen zeigt sich vor allem bei den Beschäftigungswirkungen sehr deutlich (darauf wird in den Teilen II und III detailliert eingegangen). Gerade bei beschäftigungspolitischen Massnahmen zeigt sich auch immer wieder sehr klar eine bewusste oder auch unbewusste Verzerrung zugunsten von männerrelevanten Bereichen. Entweder sind diese von vornherein auf männerdominierte Branchen zugeschnitten (Investitionsbonus für Bauwirtschaft) oder durch die unterschiedlichen Lebensumstände Männern besser zugänglich als Frauen (Beschäftigungsprogramme, Weiterbildungs-offensive).

Widerspiegelung von ungleichen Geschlechterverhältnissen

Wie schon angemerkt wurde, widerspiegeln sich in den Staatsausgaben teilweise ganz direkt die Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen in der Erwerbswelt. In besonderem Mass betrifft dies die einkommensabhängigen Leistungen der Sozialversicherungen. Frauen verdienen im Durchschnitt zwischen einem Viertel bis einem knappen Drittel weniger, sie haben vermehrt unterbrochene und diskontinuierliche Erwerbsbiografien etc. Dies kann zu erheblich tieferen Rentenansprüchen (bei Arbeitslosengeld, bei Alterssicherung etc.) führen (vgl. Kasten 1/3).

Aufgrund unterschiedlicher Lebenszusammenhänge können Frauen vielfach im Durchschnitt weniger von Leistungen profitieren als Männer. Beispielhaft kann dies im folgenden an den Bildungsausgaben illustriert werden (der gleiche Mechanismus spielt aber auch in sehr vielen anderen Bereichen). Aufgrund des Anteils an der Bevölkerung müsste gerechterweise die Hälfte der staatlichen Bildungsaufwendungen auf die Frauen entfallen. Dies ist aber keineswegs der Fall. Während die Gleichheit in Volksschule noch vorhanden ist, wird der Anteil der Frauen tendenziell umso kleiner, je höher und teurer die Ausbildung ist. Im Hochschulbereich beträgt der Anteil der Frauen noch 40%. Zudem ist die Hochschulausbildung der Frauen durchschnittlich auch billiger als jene der Männer. Dies hängt damit zusammen, dass die Frauen tendenziell billigere Ausbildungsgänge belegen als die Männer (bei den billigen Geisteswissenschaften ist der Frauenanteil mit rund 60 Prozent am höchsten, bei den teuren Ingenieurwissenschaften ist er mit 17 Prozent am tiefsten). In der Folge kostet eine Studentin den Staat pro Jahr durchschnittlich rund 3000 Franken weniger als ein Student (30'900 gegenüber 34'200 Franken). Von den gesamten Hochschulausgaben nehmen die Frauen somit letztlich noch knapp 38 Prozent in Anspruch.⁹

1.2.4. Ausgabenpolitik als Instrument gegen ungleiche Geschlechterverhältnisse

Die Ausgabenpolitik hat gleichzeitig auch das Potential, als Instrument gegen ungleiche Geschlechterverhältnisse eingesetzt zu werden. Positive Wirkungen ergeben sich in einigen Bereichen aufgrund der unterschiedlichen Strukturen in der öffentlichen und der privaten

⁹ Berechnet aus verschiedenen Bildungsstatistiken des BFS, insbesondere BFS (1995 Schülerinnen); sowie Angaben der Eidg. Finanzverwaltung zu den Ausgaben der Hochschulen nach Fachrichtungen.

Wirtschaft von selbst. In anderen Bereichen braucht es eine bewusste Lösung der Ausgabenpolitik von der männlichen Verzerrung und eine explizite kompensatorische Ausrichtung auf die Finanzierung positiver gleichstellungsfördernder Massnahmen.

Unter positiven Massnahmen sind konkrete Schritte zu verstehen, die die tatsächliche Gleichstellung der Frauen in unserer Gesellschaft fördern und verwirklichen, indem sie bestimmte Aktionen zugunsten von Frauen vorsehen. Es ist nicht schwer, Beispiele aufzuzählen, wo solche durch die Ausgabenpolitik zu finanzierende Bereiche liegen können. In allen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens sind an sich kompensatorische Massnahmen nötig, die zumindest teilweise finanzpolitische Konsequenzen nach sich ziehen. In der Realität finden sich allerdings nur bescheidene Beispiele, wie Gleichstellungsbüros oder Frauenförderung in der öffentlichen Verwaltung. Grundlegende Besserstellungen (wie z.B. Splitting/Betreuungsgutschriften in der AHV) werden vielfach mit Verschlechterungen in anderen Bereichen (Rentenalter) kompensiert.

Von einiger Bedeutung sind unmittelbar positive Wirkungen der Finanzpolitik, die auf die Tatsache zurückzuführen sind, dass die Stellung der Frauen im öffentlichen Sektor besser (wenn auch keineswegs gut) ist als im privaten Sektor. Bei einer Zunahme des öffentlichen Sektors verbessert sich somit gesamtwirtschaftlich die Stellung der Frauen.

2. Methodische Überlegungen

Mit der vorliegenden Untersuchung möchten wir Antworten oder zumindest Antwortelemente auf drei Frageebenen finden:

- Wird vom Staat generell zulasten der Frauen gespart, d.h. erhalten die Frauen im Rahmen der Ausgabenpolitik ganz allgemein weniger Mittel als die Männer? Die Ausführungen in Abschnitt 1.2. haben die grundsätzliche strukturelle Verzerrung zugunsten der Männer schon aufgezeigt. In den weiteren Analysen soll es darum gehen, die Struktur der Ungleichstellung in der Finanzpolitik eingehender zu beleuchten.
- Sind die Frauen in besonderem Mass Opfer der gegenwärtigen staatlichen Sparpolitik? Wirkt die Sparpolitik als Backlash? In diesem Zusammenhang muss die aktuelle Sparperiode von einer zum Vergleich dienenden "Normalperiode" abgegrenzt werden.
- Was sind die Folgen des Sparens an den Frauen? Dabei sind einerseits die direkten Folgen für die betroffenen Frauen, andererseits auch die weiteren sozialen Folgekosten für die Gesellschaft im gesamten zu unterscheiden.

Die Überprüfung soll mit Hilfe einer wissenschaftlichen Methode erfolgen. Das heisst, dass theoretische Überlegungen über Wirkungszusammenhänge von Finanzpolitik und Geschlecht mit empirischen Daten in intersubjektiv nachvollziehbarer, statistisch signifikanter Weise überprüft werden. Ein Abstützen auf Einzelbeispiele genügt nicht.

Die Ausgangslage dieser Studie war aus folgenden Gründen besonders schwierig:

- Zur Frage der Auswirkungen der Finanzpolitik auf die Frauen gibt es unseres Wissens keine systematischen ökonomischen Aufarbeitungen. Zwar lassen sich die Ansätze einer feministischen Wirtschaftswissenschaft¹⁰ auch in diesem Bereich nutzen, spezifische Untersuchungen der Finanzpolitik und staatlicher Sparmassnahmen aus dieser Sicht (für Industrieländer) sind uns aber nicht bekannt.
- Es existiert keine Methodik, welche direkt auf die Fragestellung angewendet werden könnte. Somit wurde es nötig, für die Fragestellung der Studie ad hoc methodische Vorgehen zu entwickeln.
- Die Datenlage ist unbefriedigend. Zwar hat die geschlechtsspezifische Differenzierung von amtlichen Statistiken in den letzten Jahren Fortschritte gemacht. Trotzdem fehlen gerade in den uns interessierenden Bereichen die für Aufarbeitung nötigen Differenzierungen weitgehend.¹¹

¹⁰ vgl. dazu beispielsweise das Sonderheft "Frauen in der Ökonomie" der PROKLA 4/93.

¹¹ So ist es auch nicht verwunderlich, dass in der Querschnittsaufarbeitung des Bundesamtes für Statistik zur Stellung der Frauen (BFS 1993) keine Angaben über die Wirkungen der Finanzpolitik zu finden sind.

2.1. Abgrenzung der aktuellen Sparperiode

Wann ist ein gesamter Haushalt als Sparhaushalt zu bezeichnen? Wie in Abschnitt 1.1.4. dargelegt wurde, können Ausbau- und Sparperioden anhand der Staatsquote (Staatsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt oder Volkseinkommen) abgegrenzt werden. Wir definieren, dass bei einer steigenden Staatsquote von einem Ausbaubudget gesprochen werden soll. Wenn die Staatsquote gleichbleibt, handelt es sich um ein neutrales Budget. Ein Sinken der Staatsquote impliziert ein Sparbudget. Die Frage von Ausbauen oder Sparen wird somit gleichgesetzt mit der Frage, ob mehr oder weniger vom gesamten Bruttoinlandprodukt für die staatlichen Aufgaben eingesetzt wird.

In **Anhang A2** gehen wir ausführlicher auf die Abgrenzung der zu untersuchenden Sparperiode ein. Wir kommen zum Schluss, dass wir generell ab 1993 von einer Sparperiode sprechen können. Für die Analyse können wir uns somit nur auf die sehr kurze Periode 1993/94 stützen (für 1995 und 1996 sind noch keine Rechnungen vorhanden). Ebenfalls zeigt sich in Anhang A2, dass die Periode von 1984 bis 1992 als geeignete Referenzperiode dienen kann, in welcher Spar- und Ausbaujahre sich etwa die Waage halten und es im gesamten zu einem leichten Ausbau der staatlichen Ausgaben kam.

2.2. Nicht verwendbare Analysemethoden

Gibt es Methoden aus der Finanzwissenschaft (oder einer anderen Disziplin), die auf unsere Fragestellung anwendbar sind? In diesem Zusammenhang sind die Möglichkeiten der Inzidenzanalyse, der umfassenden quantitativen Budgetanalyse und der Analyse von Musterhaushalten zu prüfen.

2.2.1. Inzidenzanalyse

Die Inzidenzanalyse versucht, die Umverteilungswirkungen des Staatshaushaltes systematisch zu untersuchen. Es geht dabei um folgende vier Fragen (vgl. Leu u.a. 1988, 150):

1. Wer wird durch die Staatsausgaben begünstigt, d.h. wer nimmt in welchem Ausmass öffentliche Leistungen, Transferzahlungen oder Subventionen in Anspruch? (Ausgabeninzidenz).
2. Wem werden durch Steuern und Abgaben Mittel entzogen, d.h. wer wird wie stark belastet? (Einnahmeninzidenz).
3. Wie sieht der Nettoeffekt (Saldo zwischen Begünstigung und Benachteiligung durch den öffentlichen Sektor) für den einzelnen Haushalt sowie für bestimmte Bevölkerungsgruppen aus? (Budgetinzidenz).
4. Welche Umverteilungswirkung haben die einzelnen Einnahmen und Ausgaben zur Folge? Welche finanzwirtschaftlichen Instrumente eignen sich am besten für eine wirksame Umverteilungspolitik mit möglichst geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten?

Bisher wurde unseres Wissens die Frage der Inzidenz *nach Geschlecht* noch nie untersucht. Um eine solche Analyse durchzuführen, müssten eingehende individuelle Personendaten (aus einer repräsentativen Stichprobe) vorhanden sein. Solche Daten sind nicht verfügbar.

2.2.2. Umfassende quantitative Budgetanalyse

Die Inzidenzanalyse setzt bei den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern an. Die Fragestellung kann aber im Prinzip auch von der anderen Seite her, nämlich jener des staatlichen Finanzhaushaltes, angegangen werden. In diesem Zusammenhang ist von einer Budgetanalyse zu sprechen. Bei einer entsprechenden Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben auf eine einzelne Bevölkerungsgruppe kann ebenfalls der Nettoeffekt für diese Gruppe berechnet werden. Bedingung dafür ist allerdings, dass diese Bevölkerungsgruppe sowohl in der Einnahmen- wie der Ausgabenrechnung isoliert werden kann. Es muss beantwortet werden können, welchen Anteil die Gruppe an der Steuer x oder der Abgabe y beträgt, respektive welcher Anteil der Staatsausgabe a oder der Massnahme b auf sie entfällt. Solche Zuordnungen lassen sich für einzelne Gruppen ungefähr vornehmen (z.B. Altermatt 1988 für Landwirtschaft). Im Fall der Bevölkerungsgruppe der Frauen fehlen aber insbesondere bei den staatlichen Einnahmen und den Sachausgaben die entsprechenden Angaben weitgehend und wären nur mit verwegenen Annahmen festzusetzen. Eine umfassende Budgetanalyse ist darum nicht durchführbar, für die Ausgabenseite lässt sich aber eine partiell-quantitative Budgetanalyse in Teilbereichen einsetzen (vgl. Abschnitt 2.3.).

2.2.3. Analyse von Musterhaushalten

Die Fragestellungen der Inzidenzanalyse (Zusammenspiel von Einnahmen und Ausgabeninzidenz) könnten auch anhand von quasi synthetischen, typisierten Modellhaushalten geprüft werden. Wie sieht es beispielsweise für eine alleinstehende 35-jährige Mutter mit zwei Kindern und bestimmten Einkommens- und Vermögensverhältnisse in der Stadt Bern im Jahr 1994 aus? Welche Änderungen haben sich seit 1980 ergeben? Ein solches Vorgehen bedeutet, dass sehr viele Modellannahmen getroffen und Berechnungen durchgeführt werden müssen, ohne gleichzeitig repräsentative Ergebnisse garantieren zu können. Somit scheint uns der Aufwand für ein solches Vorgehen im Verhältnis zum unsicheren Ertrag zu gross, um diesen Weg weiter zu verfolgen.

2.3. Verwendbare Analysemethoden

Zwei sehr unterschiedliche Ansätze lassen einsetzen, mit denen Teilbereiche ausgeleuchtet werden können. Dabei handelt es sich einerseits um eine **Querschnittsaufarbeitung** zur Beschäftigungswirkung, andererseits um eine **partiell-quantitative Budgetanalyse**.

Die zwei Ansätze können für eine Prüfung der Fragen "wird zulasten der Frauen gespart?" und "wo wird zulasten der Frauen gespart?" dienen (Tatsachenfeststellung). Für die Frage "Was sind die Folgen des Sparens an den Frauen?" sind keine statistisch-umfassende Aussagen möglich. Hier wird mit einzelnen Beispielen und allgemeinen Überlegungen auf einzelne Folgewirkungen eingegangen.

Einzelne Auswertungen können auf aggregierter Ebene (insbesondere für den Bund, die Gesamtheit der Kantone und die Gesamtheit der Gemeinden) vorgenommen werden. Zum Teil sind die Analysen aber nur für einzelne Gemeinwesen möglich und aussagekräftig. In diesem Fall haben wir uns beispielhaft auf den Bund, den Kanton Bern als Beispiel eines Kantons und die Gemeinde Biel als Beispiel einer Gemeinde konzentriert (vgl. Kasten 2/1).

Kasten 2/1: Warum Bund, Kanton Bern und Stadt Biel?

Die Aufarbeitungen sollen für jede Staatsebene an einem konkreten Beispiel vorgenommen werden. Während auf der Ebene des Bundes der Bundeshaushalt vorgegeben ist, ist die Auswahl auf der Ebene der Kantone und Gemeinden gross.

Für die Auswahl der Gemeinde Biel und des Kantons Bern waren verschiedene Überlegungen ausschlaggebend. Für die Gemeinde sollte eine mittelgrosse Stadt gewählt werden, welcher sowohl für kleinere wie grössere Städte einigermaßen repräsentativ ist. Für Biel sprach insbesondere die Feststellung, dass die zweisprachige Stadt für die Deutschschweiz wie die Westschweiz eine gewisse Bedeutung hat. Nach der Wahl von Biel war die Wahl des Kantons Bern vorbestimmt, da bei einem anderen Kanton allfällige Transerverknüpfungen zwischen den verschiedenen Ebenen nicht aufgezeigt werden könnten. Zudem kann der Kanton Bern in der Entwicklung der Staatsquote als einigermaßen repräsentativ für die Gesamtheit der Kantone betrachtet werden (vgl. Anhang A2).

2.3.1. Querschnittsaufarbeitung zur Beschäftigungswirkung

Die Beschäftigungswirkung stellt einen zentralen Bereich der Ausgabenpolitik dar, welcher die Diskriminierung "auf dem Markt" entscheidend beeinflusst. Da hier zudem verschiedene zusätzliche statistische Unterlagen (neben den Staatsrechnungen) ausgewertet werden können, drängt es sich auf, die Beschäftigungswirkung gesondert über eine Querschnittsaufarbeitung der verfügbaren Quellen anzugehen.

- **Direkte Beschäftigungswirkungen** durch Personalausgaben. Dazu lassen sich zwar den Budgets direkt keine Angaben über die Aufteilung der Personalausgaben nach männlichen und weiblichen Angestellten entnehmen. Es kann aber auf offizielle Stati-

stiken des Bundesamtes für Statistik (öffentlicher Sektor gesamt, zum Teil aufgegliedert nach Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden), sowie budgetbegleitende Angaben und Personalstatistiken der einzelnen Haushalte (Bund, Kanton Bern, Stadt Biel) zurückgegriffen werden. Die Entwicklung im zeitlichen Ablauf ist dabei gut nachverfolgbar.

- **Indirekte Beschäftigungswirkungen** durch weitere Ausgaben. In diesem Bereich sind teilweise Angaben über die branchenmässige Verteilung von Sachausgaben verfügbar (Bund). Diese lassen sich auf die gesamte öffentliche Hand hochrechnen. Diese Hochrechnungen sind zuwenig scharf, um eine Entwicklung im zeitlichen Ablauf nachzeichnen zu können.

Die Methode der Querschnittsaufarbeitung zur Beschäftigungsentwicklung wird in Teil II verwendet.

2.3.2. Partiiell-quantitative Budgetanalyse

Je differenzierter die Rechnungen/Budgets nach Sachgruppen und Staatsaufgaben aufgeteilt werden können, desto eher lässt sich zumindest teilweise eine quantitative Analyse durchführen, wie sich einzelne Ausgabenposten auf Männer und Frauen aufteilen. In einzelnen Fällen kann der Anteil genau angegeben werden (weitgehend bei Personalausgaben und bei individuellen Transfers), in anderen Fällen ist zumindest vielfach eine grössenordnungsmässige Zuordnung möglich (grobe kategorielle Zuordnung: deutlich frauenorientiert, deutlich männerorientiert, nicht klar zuordnungsbar).

Bei der partiell-quantitativen Budgetanalyse geht es im Grundsatz darum, die Rechnungen möglichst detailliert zu unterteilen und die einzelnen Posten in ihrer Wirkung zuzuordnen. Dabei sind verschiedene Zuordnungen möglich (Beschäftigungswirkung, direkter Nutzen, Auswirkung auf Gratisarbeit). Nachdem eine solche Zuordnung vorgenommen wurde, kann geprüft werden, wie sich die unterschiedlichen Posten relativ zu den Gesamtausgaben entwickelt haben, wobei die entsprechende Abweichung von den Gesamtausgaben in der Sparperiode gegenüber der Referenzperiode verglichen wird. Damit sind statistisch breiter abgestützte Aussagen zur Entwicklung der frauenrelevanten Posten möglich. Für die Gesamtheit von Bund, Kantonen und Gemeinden ist eine solche Analyse nur in sehr wenig detaillierter Weise möglich, für die ausgewählten Gemeinwesen (Bund, Kanton Bern und Gemeinde Biel) können differenziertere Aussagen gemacht werden.

Die Analysen für die ausgewählten Gemeinwesen (Bund, Kanton Bern und Gemeinde Biel) zeigen beispielhaft, welche Fragen mit welchen Methoden angegangen werden können. Zwar war es entgegen ersten Ideen nicht möglich, einen eigentlichen Leitfaden zur Budgetanalyse auszuarbeiten. Immerhin werden dazu aber einzelne Bausteine ausprobiert, welche in ähnlicher Weise auch auf andere Budgets angewendet werden können.

Teil II: Beschäftigungswirkungen der Ausgabenpolitik

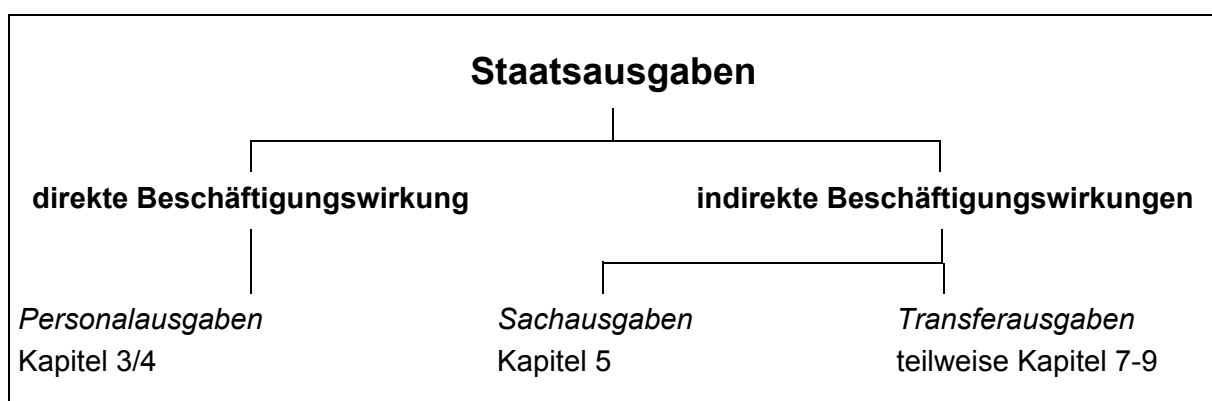
Im vorliegenden Teil II gehen wir auf die Beschäftigungswirkungen der Ausgabenpolitik ein. Das grosse Gewicht, das damit den Beschäftigungswirkungen zugemessen wird, erklärt sich aus deren Bedeutung für die Diskriminierung "auf dem Markt" und die vergleichsweise gute Datenlage (vgl. Ausführungen in Abschnitt 2.3.1.).

Abbildung II/1 zeigt die Ebenen der Wirkungen der unterschiedlichen Ausgaben. Die Personalausgaben entfalten eine direkte Beschäftigungswirkung (Staat als Arbeitgeber). In den Kapiteln 3 und 4 erfolgt eine Querschnittsaufarbeitung über diese Wirkungen. In Kapitel 3 skizzieren wir das beschäftigungspolitische Umfeld. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor, im besonderen beim Bund, dem Kanton Bern und der Gemeinde Biel, wird in Kapitel 4 eingehender untersucht.

Auf die indirekten Wirkungen der Sachausgaben¹² wird in Kapitel 5 eingegangen. Bei den Transferausgaben lässt sich zur Beschäftigungswirkung nicht viel aussagen. Zu einzelnen Bereichen können im Rahmen der Budgetanalyse von Teil III gewisse Rückschlüsse gezogen werden.

Eine abschliessende Würdigung der geschlechtsspezifischen Relevanz der durch die Finanzpolitik bewirkten Beschäftigungswirkungen erfolgt in Kapitel 6.

Abbildung II/1: Beschäftigungswirkungen der Staatsausgaben im Überblick



¹² Unter den Sachausgaben werden die Ausgaben für den Kauf von Gütern und Dienstleistungen verstanden. Die Sachausgaben lassen sich in den Sachaufwand der laufenden Rechnung sowie die Investitionsausgaben für Sachgüter zusammenfassen (vgl. Abschnitt 1.1.1.).

3. Beschäftigungspolitisches Umfeld

Um die Beschäftigungswirkungen der Finanzpolitik für die Frauen richtig einschätzen zu können, müssen wir zuerst die allgemeine beschäftigungspolitische Lage und Entwicklung skizzieren. Dazu entwickeln wir in Abschnitt 3.1. das Analyseraster (Konzeptionen, Begriffe und Quellen) und werfen in Abschnitt 3.2. einen Blick auf die wichtigsten Linien der längerfristigen Beschäftigungsentwicklung seit 1960.

3.1. Konzeptionen, Begriffe und Abgrenzungen

3.1.1. Messgrößen Stellen - Volumen - Einkommen

Wenn wir von den Beschäftigungswirkungen der Finanzpolitik sprechen, meinen wir im Grundsatz die Frage, wie weit durch die Finanzpolitik die **Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben** bestimmt wird. Um Aussagen über die Beteiligung am Erwerbsleben zu machen, können unterschiedliche Messgrößen verwendet werden. Im Vordergrund stehen die drei Messgrößen: Erwerbsstellen, Erwerbsvolumen und Erwerbseinkommen

Anhand der Erwerbsstellen lässt sich ersehen, welcher Anteil an Arbeitsplätzen auf Frauen entfällt. Daraus lässt sich aber nur sehr grob auf die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt schließen, da diese einzelnen Erwerbsstellen von sehr ungleicher Qualität sein können. Eine etwas genauere Aussage ist möglich, wenn der unterschiedliche Umfang der Arbeitszeit berücksichtigt wird. Werden alle Stellen in Vollzeitstellen (Stellenwerte) umgerechnet, ergibt sich der Anteil der Frauen am gesamten Erwerbsvolumen. Das Erwerbsentgelt bildet ein Mass für die Bedeutung und Wertschätzung, welche der Erwerbsarbeit zugemessen wird, und es wirft ein Licht auf die ökonomische Situation der Erwerbstätigen. Indem das Arbeitsvolumen mit dem Erwerbseinkommenssatz (Lohnsatz) multipliziert wird, erhalten wir das Erwerbseinkommen. Der Anteil der Frauen am Erwerbseinkommen bildet einerseits einen konzentrierten Indikator dafür, welche Stellung den Frauen im Erwerbsleben zukommt. Auf der anderen Seite ist diese Messgrösse auch von besonderem Interesse, weil sie zeigt, welchen Anteil am gesamten Einkommenskuchen sich die Frauen sichern können.

Dass diese drei Messgrößen keineswegs dasselbe Resultat ergeben müssen, kann an einem einfachen Beispiel mit fiktiven Zahlen gezeigt werden (**Tabelle 3.1/1**). Nehmen wir an, in einer Gesellschaft habe es 100 **Erwerbsstellen**. Davon seien 60 von Männern und 40 von Frauen besetzt. Der Anteil der Frauen an den Stellen macht **40 Prozent** aus. Nun handle es sich bei den durch Männer besetzten Stellen durchwegs um Vollzeitstellen, während die durch Frauen besetzten Stellen nur zur Hälfte Vollzeitstellen, zur andern Hälfte aber Halbzzeitstellen seien. Wenn wir die Stellen in Stelleneinheiten (100%-Stellen) umrechnen, erhalten wir für die Frauen 30 Stelleneinheiten gegenüber 60 Stelleneinheiten bei den Männern. Der Anteil der Frauen am **Erwerbsvolumen** beträgt somit noch **33 Prozent** (30 Stelleneinheiten von gesamthaft 90 Stelleneinheiten). Wenn wir zudem annehmen, dass die Frauen bei einer Vollzeitstelle im Durchschnitt 30 Prozent weniger verdienen als die Männer, so sinkt

ihr Anteil am **Erwerbseinkommen** weiter. Wird ein durchschnittlicher Lohn pro Männervollzeitstelle von 5 eingesetzt, so erhält die vollzeit arbeitende Frau durchschnittlich 3,5 und die teilzeit arbeitende Frau durchschnittlich 1,75.¹³ Vom gesamten Erwerbseinkommenskuchen von 405 entfallen 105, das heisst **26 Prozent**, auf die Frauen.

Tabelle 3.1/1: Einfaches Zahlenbeispiel für die unterschiedlichen Messgrössen

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
Vorausgesetzte Struktur				
Anzahl Vollzeitstellen (100%)	20	60	80	25%
Anzahl Teilzeitstellen (50%)	20	0	20	100%
Erwerbsarbeitsentgelt pro Vollzeitstelle	3,5	5	..	..
Resultierende Messgrössen				
Erwerbsstellen, davon	40	60	100	40%
Erwerbsvolumen	30	60	90	33%
Erwerbseinkommen	105	300	405	26%

Das vereinfachte Zahlenbeispiel entspricht in der Grössenordnung ziemlich genau der aktuellen Situation in der Schweiz. Über die gesamte Wirtschaft hinweg beträgt der Anteil der Frauen an den Stellen rund 40 Prozent (vgl. Tabelle 3.2/1). Während die Männer zu über 90 Prozent Vollzeitstellen besetzen, arbeiten die Frauen ziemlich genau je zur Hälfte Vollzeit und Teilzeit (vgl. Tabelle 3.2/2). Und schliesslich verdienen die Frauen gemäss BIGA-Lohnerhebung im Jahr 1991 für Vollzeitarbeit mit durchschnittlich rund 3'500 Franken pro Monat fast 30 Prozent weniger als die Männer mit durchschnittlich rund 5'000 Franken (vgl. Tabelle 3.2/4).¹⁴

Die drei Messgrössen weichen nicht nur im Niveau voneinander ab, sie können sich im Zeitablauf auch unterschiedlich entwickeln. In Abschnitt 3.2.4. wird beispielsweise gezeigt werden, dass die Frauen ihren Anteil an den Stellen zwischen 1991 und 1994 anheben konnten, gleichzeitig aber einen leichten Rückgang beim Anteil am Arbeitsvolumen und einen noch etwas stärkeren Rückgang beim Anteil am Erwerbseinkommen hinnehmen mussten.

Im folgenden nehmen wir die Analyse jeweils in einem Vierschritt vor: A) Entwicklung nach Erwerbsstellen, B) Entwicklung nach Erwerbsvolumen, C) Entwicklung nach Erwerbseinkommen, D) Entwicklung der Messgrössen im Vergleich.

¹³ Wir vernachlässigen dabei den Effekt, dass Teilzeitarbeit typischerweise auch umgerechnet auf den Stundenansatz schlechter bezahlt wird als Vollzeitarbeit.

¹⁴ Zur Frage der Interpretation der Lohndiskrepanz und der unterschiedlichen Grössenordnungen nach unterschiedlichen Quellen vgl. Abschnitt 1.2.1.

3.1.2. Datenquellen und Begriffe

Messgrösse Erwerbsstellen

Die offizielle schweizerische Statistik unterscheidet zwischen Erwerbstätigen und Beschäftigten (BFS 1995 StatJB, 100f.).

Erwerbstätige sind Personen, die einer bezahlten Arbeit nachgehen (Personenkonzept). Dabei werden sowohl ArbeitnehmerInnen ("unselbständig" Erwerbstätige) wie Selbständig-erwerbende zu den Erwerbstätigen gezählt. In der Erwerbstätigenstatistik wird ein Mindestpensum von 6 Stunden pro Woche zugrundegelegt, in der SAKE und der Volkszählung von 1 Stunde pro Woche.

Die Beschäftigten erfassen ebenfalls sowohl ArbeitnehmerInnen wie Selbständigerwerbende. In der Betriebszählung und der Beschäftigungsstatistik wird von einem Mindestpensum in der Woche von 6 Stunden ausgegangen. Die Beschäftigten unterscheiden sich insofern von den Erwerbstätigen, als hier die besetzten Stellen gezählt werden (Stellenkonzept). Die Zahl der Beschäftigten übersteigt die Zahl der Erwerbstätigen also um die mehrfach beschäftigten Personen. Für unsere Fragestellung ist die Differenz zwischen Erwerbstätigen und Beschäftigten im folgenden vernachlässigbar.

Messgrösse Erwerbsvolumen

Das Erwerbsarbeitsvolumen wird erst seit kurzem statistisch ausgewiesen. Die neue Statistik deckt die Jahre 1991 bis 1994 ab (BFS Arbeitsvolumen, 1996). Dabei wird allerdings nur das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen nach Männern und Frauen aufgeteilt ausgewiesen. Anhand der Angaben über die Aufteilung in Teilzeit und Vollzeit kann aber auch für einzelne Branchen und andere Jahre eine grobe Umrechnung von Stellen in Volumen vorgenommen werden. Dazu müssen Teilzeitstellen in Stelleneinheiten (gleich 100%-Stellen) umgerechnet werden.

In den offiziellen Statistiken über das Erwerbsleben werden Erwerbstätige und Beschäftigte als Vollzeit klassiert, wenn ihre Wochenarbeitszeit mindestens 90 Prozent der betriebsüblichen Arbeitszeit beträgt. Im weiteren werden im allgemeinen zwei Kategorien von Teilzeit unterschieden: **Teilzeit I** von 50 bis 89 Prozent der betriebsüblichen Arbeitszeit und Teilzeit II unter 50 Prozent der betriebsüblichen Arbeitszeit (BFS 1995 StatJB, 103). Die betriebsübliche Arbeitszeit betrug 1994 41,9 Stunden pro Woche (BFS 1995 StatJB, 111).

Um die Umrechnung vorzunehmen, müssen wir den durchschnittlichen **Beschäftigungsgrad** von Teilzeit im gesamten, resp. Teilzeit I und Teilzeit II einsetzen. Eine Sonderauswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1995 zeigt, dass der durchschnittliche Beschäftigungsgrad nach Teilzeitkategorie für Männer und Frauen nur unwesentlich differiert (**Tabelle 3.1/2**). Aufgrund dieser Quelle gehen wir davon aus, dass die Angaben für das Total sowohl für die Frauen wie die Männer verwendet werden kann: Teilzeit I 62 Prozent, Teilzeit II 27 Prozent und Teilzeit gesamt 49 Prozent.

*Tabelle 3.1/2: Durchschnittlicher Beschäftigungsgrad
nach Geschlecht und Teilzeitkategorien (1995)*

	Frauen	Männer	Total
Teilzeit I (50-89%)	62	64	62
Teilzeit II (unter 50%)	27	24	27
Teilzeit I+II (unter 90%)	49	51	49

Quelle: Sonderauswertung SAKE

Messgrösse Erwerbseinkommen

Angaben über das Erwerbseinkommen nach Geschlecht können zwei Statistiken entnommen werden. Die Oktoberloohnerhebung des BIGA gibt bis 1993 die Durchschnittslöhne für Männer und Frauen (aufgeteilt nach Wirtschaftsbranchen) an. Die Entwicklung seit 1960 ist in **Tabelle 3.2/4** angegeben. 1994 wurde vom Bundesamt für Statistik eine neue Lohnstrukturerhebung durchgeführt, die mit der früheren Oktoberloohnerhebung nicht direkt vergleichbar ist.

Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung weist seit 1991 den Median der Vollzeiterwerbseinkommen aus. Neben der gesamten Wirtschaft wird dabei auch die Öffentliche Verwaltung ausgewiesen (vgl. hinten **Tabelle 4.3/3**).

Mit diesen Angaben können wir im folgenden jeweils Hochrechnungen für die geschlechtsspezifische Aufteilung der Erwerbseinkommen vornehmen, welche die Grössenordnungen zuverlässig wiedergeben.

3.1.3. Konjunkturzyklus 1985-1994

Im Zentrum der folgenden Untersuchung steht die Frage, wie sich die aktuelle Sparpolitik der öffentlichen Hand auf die Beschäftigung der Frauen auswirkt. Dazu betrachten wir insbesondere die Entwicklung im letzten **Konjunkturzyklus von 1985 bis 1994**. Das Einsetzen der Sparpolitik kann ungefähr mit dem Wirtschaftseinbruch ab 1991 festgesetzt werden. Wie wir in Teil I gesehen haben, schlägt sich die Sparpolitik infolge von Zeitverzögerungen aber statistisch erst im Lauf der Folgejahre nieder. Trotz dieses Problems der unscharfen statistischen Abgrenzung zeigen die Beschäftigungsstatistiken aber deutlich, dass auch im öffentlichen Sektor nach einer Beschäftigungsausweitung 1985-1991 in der Periode 1991-1994 am Personal gespart wird (vgl. **Tabelle 4.3/1**).

3.2. Allgemeine Beschäftigungsentwicklung in der Schweiz seit 1960

A. Entwicklung nach Erwerbsstellen

Wie **Tabelle 3.2/1** zeigt, ist die Zahl der Erwerbstätigen von 1960 bis 1990 gesamthaft um gut eine Million (von rund 2,7 auf 3,8 Millionen) angestiegen. Dabei ist eine sehr unterschiedliche Entwicklung nach einzelnen Jahrzehnten zu ersehen.

Tabelle 3.2/1: Erwerbstätige nach Geschlecht, Jahresdurchschnittswerte, in 1'000, Schweiz 1960-1994

Jahr	Frauen	Männer	Total	Frauenanteil in %
1960	927	1'790	2'717	34,1
1965	1'008	2'017	3'025	33,3
1970	1'067	2'075	3'143	34,0
1975	1'082	2'025	3'108	34,8
1980	1'145	2'021	3'166	36,2
1985	1'239	2'115	3'354	36,9
1990	1'494	2'327	3'821	39,1
1991	1'526	2'340	3'866	39,5
1992	1'512	2'293	3'805	39,7
1993	1'512	2'272	3'784	40,0
1994 ¹	1'525	2'248	3'772	40,4
Veränderung				
1960-70	15%	16%	16%	-0,1 PP
1970-80	7%	-3%	1%	+2,2 PP
1980-90	30%	15%	21%	+2,9 PP
1990-94	2%	-3%	-1%	+1,3 PP

PP: Prozentpunkte

¹ provisorische Werte

Quelle: BFS (1995 Erwerbstätige)

Während die Zahl der Erwerbstätigen in den Sechziger Jahren deutlich anstieg (+16 Prozent), stagnierte sie infolge der Wirtschaftskrise 1975/76 in den Siebziger Jahren (+1 Prozent). In den Achtziger Jahren nahm die Zahl der Erwerbstätigen noch stärker zu als in den Sechziger Jahren (+21 Prozent). Wie wir noch sehen werden, ist dieser Anstieg (im Gegensatz zu den Sechziger Jahren) durch eine starke Zunahme der Teilzeitarbeit geprägt. Der

Anstieg des Erwerbsarbeitsvolumens in den Achtziger Jahren dürfte unter jenem der Sechziger Jahre liegen.¹⁵

Entwicklung seit den 60er Jahren

Wie hat sich die Zahl der Erwerbstätigen nach Frauen und Männern entwickelt? In den 60er Jahren legten beide etwa gleich zu, der Anteil der Frauen blieb bei rund einem Drittel. In den 70er Jahren ging die Zahl der erwerbstätigen Männer zurück, während die Zahl der erwerbstätigen Frauen weiter anstieg. Zwar ging die Krise 1974-76 primär zulasten der Frauen.¹⁶ In der zweiten Hälfte der 70er Jahre konnten die Frauen aber wieder deutlich stärker zulegen als die Männer, sodass für die gesamten 70er Jahre ein Anstieg der Erwerbstätigkeit bei den Frauen von 7 Prozent resultiert, während die Erwerbstätigkeit bei den Männern um 3 Prozent abnahm. Eine sehr starke Zunahme der Frauenerwerbsarbeit ist in den 80er Jahren zu beobachten. Ende der 80er Jahre waren fast ein Drittel mehr Frauen auf dem Arbeitsmarkt als zu Beginn. In der Folge stieg der Anteil der Frauen an den Erwerbstätigen in den 80er Jahren um fast 3 Prozentpunkte (während der Anstieg in den 70er Jahren 2 Prozentpunkte betragen hatte). Heute liegt der Anteil der Frauen an den Erwerbstätigen bei gut 40 Prozent (1994 genau 40,4 Prozent).

Entwicklung im letzten Konjunkturzyklus

Am Ende des Konjunkturaufschwungs 1991 fanden 512'000 Personen mehr (+15%) eine Beschäftigung als zu dessen Beginn 1985. Bei den Frauen betrug die Zunahme 287'000 Erwerbstätige oder 23 Prozent und bei den Männern 225'000 oder 11 Prozent. Auch im Wirtschaftseinbruch ab 1991 hielten sich - im Gegensatz zur Krise der 70er Jahre - die Frauen in bezug auf die Zahl der Arbeitsplätze besser als die Männer. Seit 1991 nimmt die Zahl der männlichen Erwerbstätigen ab, während die Zahl der weiblichen Erwerbstätigen nur 1992 zurückging, 1993 konstant blieb und 1994 wieder anstieg.

Werden Anfang (1985) und Ende (1994) des gesamten Konjunkturzyklus miteinander verglichen, so sind die Unterschiede bei der Beschäftigungsentwicklung zwischen den Geschlechtern noch grösser. Die Zahl der weiblichen Erwerbstätigen nahm über den Konjunkturzyklus hinweg um 286'000 zu (+23%), jene der Männer um 133'000 (+6%).

Dass das für die Frauen relativ günstige Bild der Entwicklung der Erwerbstätigen aber trügerisch ist, zeigt sich bei einer Ausweitung der Analyse auf die Entwicklung des Erwerbsvolumens und des Erwerbseinkommens.

B. Entwicklung nach Erwerbsvolumen

Für die Entwicklung des Erwerbsvolumens konzentrieren wir uns auf den letzten Konjunkturzyklus.

¹⁵ Leider fehlen für die Sechziger Jahre die entsprechenden Angaben über den Anteil von Teilzeitarbeit. Eine aktuelle Analyse kommt aber zum Schluss, dass das Arbeitsvolumen von 1960 bis 1970 um 25 Prozent, von 1980 bis 1990 aber nur um 15 Prozent angestiegen ist (Christoffel 1995).

¹⁶ In dieser Periode (die in Tabelle 3.2/1 nicht separat ersichtlich ist) ging die Zahl der erwerbstätigen Frauen um 7 Prozent und jene der Männer um 3 Prozent zurück (BFS 1992 Erwerbstätige).

Aus **Tabelle 3.2/2** lässt sich entnehmen, wie sich die Erwerbstätigen im Jahr des Konjunktumschwungs 1991 nach Vollzeit und Teilzeit aufteilen. Das geschlechtsspezifische Muster ist dabei eklatant. Während die Frauen bei den Vollzeitstellen nur einen Anteil von 28 Prozent ausmachen, liegt ihr Anteil bei der Teilzeitarbeit bei über 80 Prozent. Die Segmentierung in einen männlich geprägten Vollzeitbereich und einen weiblich geprägten Teilzeitbereich wurde sowohl im Konjunkturaufschwung 1985-91, wie insbesondere in den Krisen Jahren 1991-94 verstärkt.

Zwischen 1985 und 1991 nahm die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze um 212'000 oder knapp 8 Prozent, jene der Teilzeitarbeitsplätze aber um 272'000 oder 47 Prozent zu. Von den neu entstandenen Stellen wurde nur rund jeder fünfte Vollzeitarbeitsplatz durch eine Frau und nur rund jeder fünfte Teilzeitarbeitsplatz durch einen Mann besetzt.¹⁷ Dies bedeutet insbesondere, dass der Anteil der Frauen an den Vollzeitstellen im Lauf des Konjunkturaufschwungs deutlich zurückgegangen ist.

Tabelle 3.2/2: Erwerbstätige nach Geschlecht und Beschäftigungsgrad, 1991 und 1994

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
Erwerbstätige in 1000, 1991¹				
Vollzeit (90%+)	872	2'235	3'107	28,1%
Teilzeit I (50%-89%)	363	82	445	81,6%
Teilzeit II (bis 50%)	309	57	366	84,4%
Total	1'544	2'374	3'918	39,4%
Erwerbstätige in 1000 1994¹				
Vollzeit (90%+)	780	2'100	2'880	27,1%
Teilzeit I (50%-89%)	399	89	488	81,8%
Teilzeit II (-50%)	340	60	399	85,2%
Total	1'519	2'249	3'767	40,3%
Veränderung 1991-94 in %				
Vollzeit (90%+)	-10,6%	-6,0%	-7,3%	-1,0PP
Teilzeit I (50%-89%)	+9,9%	+8,5%	+9,7%	+0,2PP
Teilzeit II (-50%)	+10,0%	+5,3%	+9,0%	+0,8PP
Total	-1,6%	-5,3%	-3,9%	+0,9PP

¹ Stand per 30. Juni; gegenüber den Werten von Tabelle 3.2/1 (Jahresdurchschnittswerte) ergeben sich geringfügige Abweichungen

Quelle: BFS (1995 Erwerbstätige)

Zwischen 1991 und 1994 sank die Zahl aller Erwerbstätigen um rund 4 Prozent (*Tabelle 3.2/2*). Besonders ausgeprägt ist der Rückgang bei den Vollzeitstellen (-7%). Dieser Rück-

¹⁷ Diese Daten basieren auf den Betriebszählungen 1985 und 1991 (BFS 1994 BZ, 29). In der Erwerbstätigenstatistik wird der Beschäftigungsgrad seit 1991 ausgewiesen.

gang geht insbesondere zulasten der Frauen (-11% gegenüber -6% bei den Männern). Die Teilzeitstellen stiegen hingegen um rund 10 Prozent an. Im Sinn einer weiteren Segmentierung ist dabei festzustellen, dass die Männer bei den Teilzeitverhältnissen ab 50 Prozent leicht unterdurchschnittlich und bei den geringfügigen Teilzeitverhältnissen (unter 50%) stark unterdurchschnittlich zulegen.

Aufgrund der **Tabelle 3.2/3** lässt sich ersehen, dass bei den Frauen eine starke Umschichtung von Vollzeit- zu Teilzeitstellen stattgefunden hat, die sich auf der Ebene der gesamten Stellen fast ausgleicht (minus 90'000 Vollzeitstellen, +70'000 Teilzeitstellen). Bei den Männern steht einem Rückgang von rund 135'000 Vollzeitstellen hingegen eine Zunahme von nur rund 10'000 Teilzeitstellen gegenüber.

Tabelle 3.2/3 Erwerbstätige, Jahresarbeitszeit und Arbeitsvolumen nach Geschlecht, 1991-1994

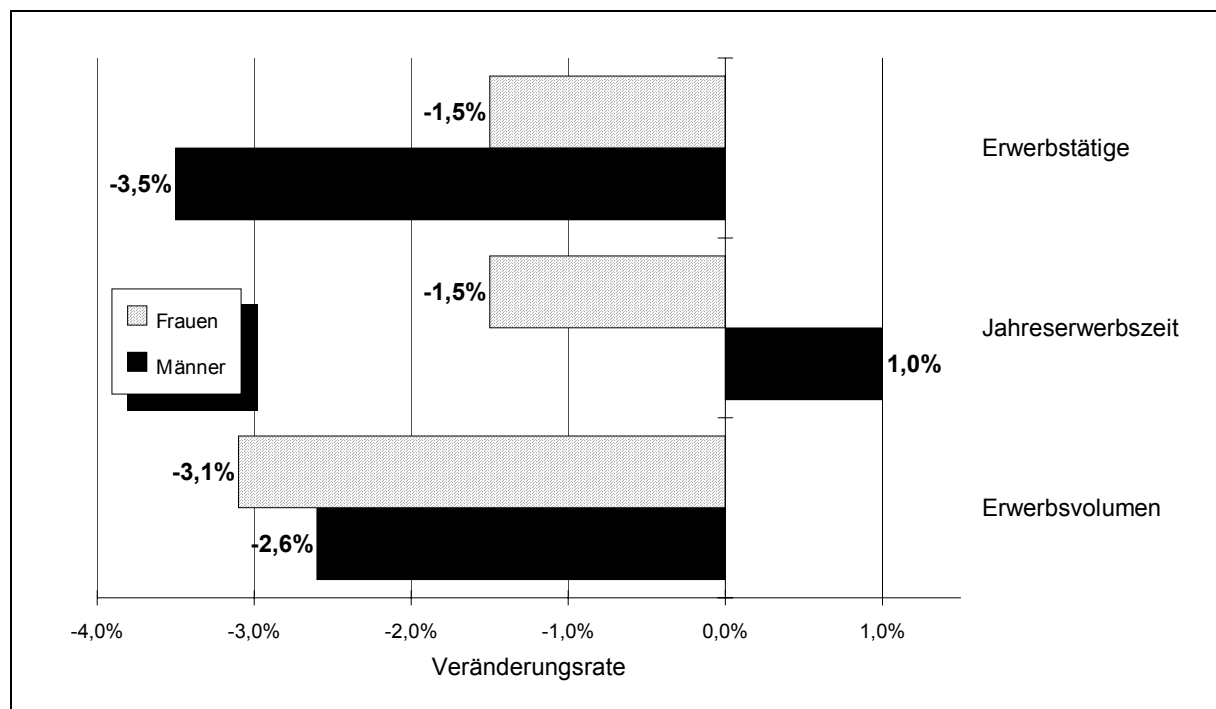
	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
1991				
Erwerbstätige (in 1'000)	1'697	2'374	4'071	41,7%
Jahresarbeitszeit/ET (Std./J.)	1'322	1'867	1'637	..
Erwerbsvolumen (in Mio Std./J.)	2'244	4'432	6'676	33,6%
1994				
Erwerbstätige (in 1'000)	1'671	2'291	3'962	42,2%
Jahresarbeitszeit/ET (Std./J.)	1'302	1'885	1'639	..
Erwerbsvolumen (in Mio Std./J.)	2'175	4'318	6'493	33,5%

Quelle: BFS (1996 Arbeitsvolumen)

Wie **Abbildung 3.2/1** zeigt, nimmt die durchschnittliche Arbeitszeit bei den Frauen als Folge der Teilzeitisierung deutlich ab, während sie bei den Männern ansteigt. Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit bei den Frauen ist zwischen 1991 und 1994 um 1,5 Prozent zurückgegangen, bei den Männern hat sie im gleichen Zeitraum um rund 1 Prozent zugenommen. Das Arbeitsvolumen ist in der Folge bei den Frauen stärker zurückgegangen als bei den Männern. Die Frauen mussten beim Erwerbsvolumen eine Einbusse von 3,1 Prozent hinnehmen, während der Rückgang bei den Männern 2,6 Prozent ausmacht.

Diese Entwicklung lässt vermuten, dass in der aktuellen Krise ein modifizierter Mechanismus spielt, wie die Frauen für die Krise zahlen. Offenbar werden sie stark in vielfach schlecht gesicherte Teilzeitverhältnisse abgedrängt (vgl. Kasten 3/1).

Abbildung 3.2/4: Veränderung von Erwerbstätigen, Jahreserwerbszeit und Erwerbsvolumen nach Geschlecht, 1991-1994



Quelle: BFS (1996 Arbeitsvolumen)

C. Entwicklung nach Erwerbseinkommen

Tabelle 3.2/4 zeigt die Entwicklung der Vollzeit-Durchschnittslöhne für Männer und Frauen seit 1960. Frappant ist einerseits die enorm geringe Verbesserung, die sich über die Jahrzehnte hinweg ergibt. Anfangs der 80er Jahre, als der Gleichstellungsartikel in der Bundesverfassung verankert wurde, verdienten die Frauen durchschnittlich gut 29 Prozent weniger als die Männer. 1994 macht die Differenz praktisch gleichviel aus. Während sich im Lauf der 80er Jahre die Differenz leicht verringert hat, nimmt sie in den 90er Jahren wieder zu. Im Bereich der Löhne ist es in der Krise offensichtlich zu einem Backlash gekommen.

Wenn wir die Angaben zum Erwerbsvolumen aus Tabelle 3.2/3 mit den Durchschnittslöhnen aus Tabelle 3.2/4 kombinieren (und dabei unterstellen, dass sich die durchschnittlichen Stundenlöhne für Vollzeit und Teilzeit gesamt in gleicher Art verändern wie die monatlichen Durchschnittslöhne der Vollzeit), so erhalten wir folgende Resultate.

- Für die Männer steigt das Erwerbseinkommen von 1991 bis 1994 um 12 Prozent an, während der Zuwachs für die Frauen weniger weniger als die Hälfte davon, nämlich rund 5 Prozent beträgt.
- Der Anteil der Frauen am gesamten Erwerbseinkommen sinkt in der Folge von 26,6 Prozent 1991 auf 26,3 Prozent 1993 ab.

Die effektive Entwicklung dürfte für die Frauen eher noch ungünstiger sein, da Teilzeitarbeit im allgemeinen unterproportional bezahlt wird. Flückiger/Suarez Cordero (1995) haben für den Kanton Genf berechnet, dass Teilzeitarbeit unter sonst gleichen Bedingungen auf die Stunde umgerechnet um rund 4 Prozent schlechter bezahlt wird als Vollzeitarbeit.

*Tabelle 3.2/4: Monatliche Durchschnittslöhne in Franken für Vollzeitarbeit
nach Geschlecht, 1960-1994*

	Frauen	Männer	Differenz in Prozent der Männerlöhne
1960	542	803	32,5%
1970	1'074	1'552	30,8%
1980	2'166	3'058	29,2%
1985	2'720	3'822	28,8%
1990	3'309	4'598	28,0%
1991	3'518	4'927	28,6%
1992	3'671	5'170	29,0%
1993	3'768	5'298	28,9%
1994 ¹	3'818	5'377	29,0%

1 Anwendung der Veränderungsraten SSUV auf Niveaus von 1993 (BFS 1995 StatJB, 113)

Quelle: BIGA (1994)

D. Entwicklung der Messgrössen im Vergleich

Tabelle 3.2/5 zeigt, wie die unterschiedlichen Messgrössen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, in welcher Weise sich der Anteil der Frauen am Erwerbsleben in der Wirtschaftskrise entwickelt hat. Während sich bei der Betrachtung nach Erwerbsstellen ein klarer Gewinn für die Frauen ergibt, zeigt die Betrachtung nach Arbeitsvolumen einen leichten, jene nach Erwerbseinkommen einen schon etwas deutlicheren Rückgang.

*Tabelle 3.2/5: Anteil der Frauen in der Gesamtwirtschaft
nach unterschiedlichen Messgrössen, 1991 und 1994*

	1991	1994	Veränderung 1991-94
Erwerbsstellen	41,7%	42,2%	+0,5PP
Erwerbsvolumen	33,6%	33,5%	-0,1PP
Erwerbseinkommen	26,6%	26,3%	-0,3PP

PP: Prozentpunkte

Kasten 3/1: Teilzeitbeschäftigung - Wunsch oder Zwang?

Die grosse Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung für die Frauen und der starke Anstieg von teilszeitlichen Arbeitsverhältnissen bei den Frauen wirft die Frage auf, wie weit es sich bei dieser Entwicklung um Wunsch oder Zwang handelt.

Für beide Interpretationen gibt es Anhaltspunkte. Die Schaffung von Teilzeitstellen entspricht einer alten Forderung von Frauen. Denn aufgrund der Zuständigkeit für den Familien- und Betreuungsbereich und aufgrund der schlechten Infrastruktur für familienexterne Kinderbetreuung stellt die Teilzeitarbeit oft die einzige Möglichkeit dar, den Erwerbs- und Familienbereich zu vereinbaren. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass die Teilzeitarbeit auch ein Hindernis in der Gleichstellung der Geschlechter darstellt, weil sie die traditionellen Rollen eher zementiert als verändert. Dies trifft insbesondere auf die geringfügigen Arbeitsverhältnisse (unter 50 Prozent) zu, die zumeist ungeschützt, unterqualifiziert und ohne berufliche Perspektive sind. Gerade diese kleinen Jobs haben sehr stark zugenommen - hier dürfte der Zwang der Krise vor dem Wunsch der Frauen gestanden haben.

Einen gewissen Hinweis in diese Richtung gibt auch die SAKE, welche unter anderem nach der bevorzugten Arbeitszeit fragt. Wie schon angemerkt, handelt es sich bei den Frauen infolge der Betreuungspflichten nicht um einen Wunsch ohne Restriktionen. Auffällig ist, dass der Anteil derjenigen, die höhere Arbeitszeiten wünschen, bei den Frauen rund doppelt so hoch ist wie bei den Männern (1995 rund 10 gegenüber rund 5 Prozent). Insbesondere ist dieser Anteil bei den Frauen auch tendenziell angestiegen, während er bei den Männern etwa konstant geblieben ist.*

Da es sich bei Teilzeitstellen heute noch vorwiegend um wenig qualifizierte Arbeit handelt, sind diese auch besonders anfällig auf technologischen Wandel. Dies zeigt sich eindrücklich im Bankensektor, wo derzeit vor allem Teilzeitstellen wegrationalisiert werden. Eine aktuelle Studie** kommt zum Schluss, dass Bankfrauen in den letzten fünf Jahren öfter arbeitslos wurden und 1995 53 Prozent des stellenlosen Bankpersonals ausmachten. Bei einem Anteil von 39 Prozent aller Bankangestellten treffen Rezession und Strukturwandel im Bankgewerbe die (teilzeitarbeitenden) Frauen also besonders hart.

* Sonderauswertung der SAKE 1991-1995

** Oberholzer/Torre (1996)

4. Beschäftigung im öffentlichen Sektor

Nachdem wir die allgemeine Entwicklung skizziert haben, fragen wir nun nach der Entwicklung im öffentlichen Sektor. Die nachfolgende Aufarbeitung gliedert sich wie folgt: Zuerst vergleichen wir die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen und privaten Sektor (Abschnitt 4.1.). Danach zeichnen wir die Entwicklung der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im letzten Konjunkturzyklus nach (Abschnitt 4.2). Danach analysieren wir die Beschäftigungsentwicklung im letzten Konjunkturzyklus für den Bund (Abschnitt 4.3.), den Kanton Bern (Abschnitt 4.4.) und die Stadt Biel (Abschnitt 4.5.).

4.1. Öffentlicher und privater Sektor im Vergleich

Die Unterteilung in öffentlichen und privaten Sektor wird in der Erwerbstätigen- und Beschäftigungsstatistik nach dem rechtlichen Status der Unternehmen vorgenommen. Zum öffentlichen Sektor zählen somit die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden, sowie die weiteren öffentlich-rechtlichen Institutionen (z.B. SBB, PTT, öffentliche Spitäler, Schulen usw.). Der öffentliche Sektor umfasste zu Beginn der 90er Jahre rund 600'000 Erwerbstätige. Nur 5 Prozent davon sind im Produktionsbereich (Schwerpunkte Energie- und Wasserversorgung, Bauhauptgewerbe, Maschinen- und Fahrzeugindustrie) tätig. Die anderen 95 Prozent der Beschäftigten des öffentlichen Sektors arbeiten im Dienstleistungsbereich. Ein Viertel davon übt eine Tätigkeit in der Verwaltung im engeren Sinn aus, worunter die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden (ohne Sozialversicherungen) verstanden werden. Knapp ein Fünftel ist im Unterrichtswesen und je rund ein Sechstel im Gesundheitswesen resp. bei der Nachrichtenübermittlung beschäftigt (BFS 1994, 36). In den Personalstatistiken von Bund, Kantonen und Gemeinden ist die Abgrenzung im allgemeinen restriktiver.

Entwicklung 1970-1990

Der **Tabelle 4.1/1** lässt sich die Entwicklung zwischen 1970 und 1990 entnehmen. Daraus gehen zwei wichtige Trends hervor, die parallel zueinander verlaufen. Der erste Trend besteht in der Zunahme des öffentlichen Sektors, dessen Anteil von 13 auf über 17 Prozent zunimmt. Als zweiter Trend ist die starke Zunahme des Frauenanteils zu ersehen. Die beiden Trends unterstützen einander. Im öffentlichen Sektor hat die Zahl der Frauen um mehr als 100 Prozent (von 132'000 auf 267'000) besonders stark zugenommen. In der Folge stieg der Frauenanteil im öffentlichen Sektor von einem leicht unterdurchschnittlichen Wert von knapp 34 Prozent 1970 auf einen deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Anteil liegenden Wert von fast 45 Prozent 1990.

Tabelle 4.1/1: Entwicklung der Beschäftigung im privaten und öffentlichen Sektor nach Geschlecht, 1970-1990

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
1970				
Gesamte Wirtschaft	1'020	1'970	2'991	34,1%
Privater Sektor	889	1'709	2'598	34,2%
Öffentlicher Sektor	132	261	393	33,6%
<i>Anteil öffentlicher Sektor</i>	<i>12,9%</i>	<i>13,4%</i>	<i>13,1%</i>	
1990				
Gesamte Wirtschaft	1'352	2'076	3'428	39,4%
Privater Sektor	1'085	1'746	2'831	38,3%
Öffentlicher Sektor	267	330	597	44,7%
<i>Anteil öffentlicher Sektor</i>	<i>19,7%</i>	<i>15,9%</i>	<i>17,4%</i>	
Veränderung 1970-1990				
Gesamte Wirtschaft	32,5%	5,4%	14,6%	+5,3PP
Privater Sektor	22,0%	2,2%	9,0%	+4,1PP
Öffentlicher Sektor	102,3%	26,4%	51,9%	+11,1PP
<i>Anteil öffentlicher Sektor</i>	<i>6,8PP</i>	<i>2,5PP</i>	<i>4,3PP</i>	

PP: Prozentpunkte

Quellen: BFS (1993 VZ)

Der öffentliche Sektor hat offensichtlich eine wesentliche Rolle bei der stärkeren Erwerbsbeteiligung der Frauen gespielt. Da die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Sektor im allgemeinen leicht überdurchschnittlich sind und die Stellung der Frauen besser ist als im privaten Sektor (vgl. die Angaben zur geringeren Lohndifferenz im öffentlichen Sektor in Tabelle 4.3/4) hat diese Entwicklung die Position der Frauen auf dem Arbeitsmarkt positiv beeinflusst. Allerdings darf der Einfluss auch nicht überbewertet werden; in absoluten Zahlen stieg die Anzahl der erwerbstätigen Frauen im privaten Sektor immer noch stärker an als im öffentlichen Sektor.

Je nach staatlicher Ebene ergibt sich im übrigen ein sehr unterschiedliches Bild über den Anteil der Frauen (vgl. nachfolgende Tabelle 4.2/1). Stark unterdurchschnittlich ist der Anteil beim Bund (28%), leicht überdurchschnittlich bei den Kantonen (48%) und deutlich überdurchschnittlich bei den Gemeinden (53%). Diese unterschiedlichen Anteile erklären sich weitgehend durch die Tatsache, dass die Frauenbranchen Unterrichts- und Gesundheitswesen auf der Ebene der Kantone und vor allem der Gemeinden anzutreffen sind.

Entwicklung 1985-1991

Wie **Tabelle 4.1/2** zeigt, hat der öffentliche Sektor in der Aufschwungphase des letzten Konjunkturzyklus von 1985-91 seine Vorreiterrolle in der Beschäftigungsausweitung weitgehend verloren. Der öffentliche Sektor expandiert nur noch wenig mehr als der private Sektor.

Im privaten wie im öffentlichen Sektor ist eine ausgeprägte Tendenz zur Teilzeit ersichtlich, im öffentlichen Sektor noch markanter als im privaten Sektor. Bei den neugeschaffenen Stellen machten die Teilzeistellen im privaten Sektor gut die Hälfte (53 Prozent) und im öffentlichen Sektor sogar gut zwei Drittel (67 Prozent) aus.

Tabelle 4.1/2: Zunahme der Beschäftigung im privaten und öffentlichen Sektor zwischen 1985 und 1991

	Privatsektor		Öffentlicher Sektor	
	absolut (in 1000)	in %	absolut (in 1000)	in %
1985				
Vollzeit	2'285,7	83,4%	414,1	76,7%
Teilzeit	453,5	16,6%	125,3	23,2%
Gesamt	2'739,2	100,0%	539,4	100,0%
1991				
Vollzeit	2'464,2	78,9%	447,1	69,8%
Teilzeit	657,2	21,1%	193,5	30,2%
Gesamt	3'121,4	100,0%	640,5	100,0%
Veränderung				
Vollzeit	178,5	47,7	33,0	32,6
Teilzeit	203,7	53,3	68,2	67,4
Gesamt	382,2	100,0	101,3	100,0

Quelle: BFS (1994 BZ)

4.2. Beschäftigungsentwicklung des öffentlichen Sektors im letzten Konjunkturaufschwung

Aus statistischen Gründen betrachten wir den Konjunkturaufschwung 1985 bis 1991 vom Wirtschaftseinbruch 1991 bis 1994 getrennt. Während für die erste Periode die Daten der Betriebszählung verwendet werden können, sind für die zweite Periode keine umfassenden Angaben für den öffentlichen Sektor mehr verfügbar.

A. Entwicklung nach Erwerbsstellen

Wie hat sich die Beschäftigung im öffentlichen Sektor während dem Konjunkturaufschwung entwickelt ? Eine Auszählung der Stellen in der Verwaltung und bei den weiteren öffentlich-rechtlichen Institutionen auf der Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden zeigt folgendes Bild (**Tabelle 4.2/1**).

*Tabelle 4.2/1: Beschäftigte beim Bund, den Kantonen und den Gemeinden,
nach Geschlecht und Beschäftigungsgrad, 1985 und 1991*

	Frauen in 1000	Männer in 1000	Total in 1000	Anteil Frauen
Bund				
Vollzeit				
1985	21,5	109,3	130,8	16%
1991	26,9	112,0	138,9	19%
Veränderung 85-91	25,1%	2,5%	6,2%	3PP
Teilzeit				
1985	8,7	9,2	17,9	49%
1991	19,5	8,5	28,0	70%
Veränderung 85-91	124,1%	-7,6%	56,4%	21PP
Gesamt				
1985	30,2	118,5	148,7	20%
1991	46,4	120,5	166,9	28%
Veränderung 85-91	53,6%	1,7%	12,2%	8PP
Kantone				
Vollzeit				
1985	53,5	86,4	139,9	38%
1991	61,3	100,9	162,2	38%
Veränderung 85-91	14,6%	16,8%	15,9%	0PP
Teilzeit				
1985	31,3	16,2	47,5	66%
1991	51,7	22,7	74,4	69%
Veränderung 85-91	65,2%	40,1%	56,6%	3PP
Gesamt				
1985	84,8	102,6	187,4	45%
1991	113,0	123,6	236,6	48%
Veränderung 85-91	33,3%	20,5%	26,3%	3PP
Gemeinden ¹⁾				
Vollzeit				
1985	34,0	65,5	99,5	34%
1991	50,5	81,0	131,5	38%
Veränderung 85-91	48,5%	23,7%	32,2%	4PP
Teilzeit				
1985	16,7	11,1	27,8	60%
1991	60,1	17,4	77,5	78%
Veränderung 85-91	260,0%	56,8%	178,8%	18PP
Gesamt				
1985	50,7	76,6	127,3	40%
1991	110,6	98,4	209,0	53%
Veränderung 85-91	118,1%	28,5%	64,2%	13PP
Bund, Kantone, Gemeinden				
Vollzeit				
1985	109,0	261,2	370,2	29%
1991	138,7	293,9	432,6	32%
Veränderung 85-91	27,2%	12,5%	16,9%	3PP
Teilzeit				
1985	56,7	36,5	93,2	61%
1991	131,3	48,6	179,9	73%
Veränderung 85-91	131,6%	33,2%	93,0%	8PP
Gesamt				
1985	165,7	297,7	463,4	36%
1991	270,0	342,5	612,5	44%
Veränderung 85-91	62,9%	15,0%	32,2%	8PP

1) bei den Gemeinden wird der Anstieg der Beschäftigung aus methodischen Gründen stark überschätzt
(vgl. Text)

Quelle: Betriebszählung à la carte

Zwischen 1985 und 1991 betrug die Zunahme für Bund, Kantone und Gemeinden insgesamt rund einen Drittel (32 Prozent). Aus Gründen der ungenauen statistischen Erfassung ist dieser Wert aber überzeichnet und dürfte effektiv bei rund 20 Prozent liegen.¹⁸

- Das Wachstum bei den Beschäftigten des **Bundes** war im Vergleich mit der Gesamtheit von Bund, Kantonen und Gemeinden stark unterdurchschnittlich. Der überwiegende Teil der Beschäftigten, die neu beim Bund eine Anstellung fanden, sind weiblichen Geschlechts.
- Das Wachstum der Beschäftigten bei den **Kantonen** war im Vergleich mit Bund, Kantonen und Gemeinden im gesamten etwa durchschnittlich.
- Die **Gemeinden** legten absolut und prozentual am stärksten zu: 1991 beschäftigten sie rund 70'000 Personen mehr als 1985. Wegen der erwähnten Zuordnungsprobleme ist diese Zahl allerdings massiv zu hoch ausgewiesen.

Der Anteil der Frauen konnte auf allen drei Staatsebenen erhöht werden.

- Am deutlichsten stieg er bei den Gemeinden, bei welchen gut die Hälfte der Angestellten (53%) weiblichen Geschlechts ist.
- Geringer war die Erhöhung bei den Kantonen, bei welchen sich inzwischen die Geschlechter auch beinahe die Waage halten (Frauenanteil von 48%).
- Zwar stieg der Frauenanteil auch beim Bund an, allerdings ist das Niveau noch immer sehr tief. Nur 28 Prozent der Beschäftigten sind Frauen, womit der Frauenanteil auch weit unter demjenigen in der Privatwirtschaft liegt.

B. Entwicklung nach Erwerbsvolumen

Wie sich **Tabelle 4.2/2** entnehmen lässt, nahm die Teilzeitarbeit beim Bund, den Kantonen und den Gemeinden insgesamt stark überdurchschnittlich zu. Dabei verstärkte sich die Besetzung von Teilzeitstellen durch Frauen noch deutlich. Der Frauenanteil an den Teilzeitstellen stieg von 61 Prozent auf 73 Prozent an. Demgegenüber nahm der Frauenanteil bei den Vollzeitstellen nur von 29 auf 32 Prozent zu.

Aus den Angaben von Tabelle 4.2/1 lässt sich das Erwerbsvolumen berechnen (wobei die aus Tabelle 3.1/2 hervorgehende durchschnittliche Teilzeit von 49 Prozent zugrundegelegt wird). Die Resultat sind in **Tabelle 4.2/2** ersichtlich. Dabei zeigt sich, dass die Zunahme des Arbeitsvolumens (gemessen in Stelleneinheiten) für die Frauen mit einem Zuwachs von knapp 50 Prozent (48,6%) immer noch sehr bedeutend ist und den Zuwachs von knapp 14 Prozent bei den Männern stark übersteigt. Dieses Bild trifft insbesondere für den Bund und die Gemeinden zu, während die Frauen bei den Kantonen das Arbeitsvolumen nur mässig mehr als die Männer ausdehnen konnten.

¹⁸ In der Mini-Betriebszählung 1991 wurde die Rechtsform der Unternehmen nicht erfragt, sodass Zuteilungsprobleme entstanden sind. Der öffentliche Sektor, wie er in der Betriebszählung festgelegt wurde, umfasst neben dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden auch "übrige öffentliche Institutionen". Eine grosse aber nicht genau bestimmbare Zahl von Unternehmen, die 1985 unter diesen "übrigen öffentlichen Institutionen" figurierten, wurden 1991 insbesondere den Gemeinden zugerechnet. Somit wird die Zunahme der Beschäftigung bei den Gemeinden stark überschätzt.

*Tabelle 4.2/2: Stelleneinheiten bei Bund, Kantonen und Gemeinden
nach Geschlecht, 1985 und 1991*

	Frauen in 1000	Männer in 1000	Total in 1000	Anteil Frauen
Bund				
1985	25,8	113,8	139,6	18%
1991	36,5	116,2	152,6	24%
Veränderung 1985-91	41,5%	2,1%	9,3%	6PP
Kantone				
1985	68,6	94,3	163,2	42%
1991	86,6	112,0	198,7	44%
Veränderung 1985-91	26,2%	18,8%	21,8%	2PP
Gemeinden				
1985	42,2	70,9	113,1	37%
1991	79,9	89,5	169,5	47%
Veränderung 1985-91	89,3%	26,2%	49,9%	10PP
Bund, Kantone u. Gemeinden				
1985	136,6	279,0	415,6	33%
1991	203,0	317,7	520,7	39%
Veränderung 1985-91	48,6%	13,9%	25,3%	6PP

Berechnet aus Angaben in Tabelle 4.2/1 (angenommener durchschnittl. Beschäftigungsgrad bei Teilzeit: 49%)

C. Entwicklung nach Erwerbseinkommen

Zur geschlechtsspezifischen Entwicklung der Erwerbseinkommen in der öffentlichen Verwaltung sind nur bruchstückhafte Informationen vorhanden. In der Oktoberloohnerhebung des BIGA werden einzig für die Vollzeitangestellten der Bundesverwaltung Angaben gemacht. Demgemäss haben von 1985 bis 1991 die durchschnittlichen Monatslöhne der männlichen Angestellten von 5'168 Franken auf 6'590 Franken um 27,5 Prozent und die durchschnittlichen Monatslöhne der weiblichen Angestellten von 4'128 auf 5'374 um 30,2 Prozent zugelegt. Die Differenz zwischen dem Durchschnittslohn der Männer und dem Durchschnittslohn der Frauen betrug 1985 20,1 Prozent des Männerlohnes (und lag somit deutlich unter der in Tabelle 3.2/4 ausgewiesenen gesamtwirtschaftlichen Lohndiskrepanz). Bis 1991 verringerte sich die Lohndifferenz auf 18,5 Prozent.

Wenn wir sehr stark vereinfachend annehmen, dass die Lohnentwicklung der Bundesverwaltung repräsentativ sei für die gesamten Beschäftigten bei Bund, Kantonen und Gemeinden, ergeben sich aus den Angaben zum Erwerbsvolumen aus Tabelle 4.2/2 und den vorgängig dargestellten Durchschnittslöhnen folgende Resultate. Der Anteil der Frauen am gesamten Erwerbseinkommen steigt von 28,1 Prozent 1985 auf 34,3 Prozent 1991 an. Angesichts der äusserst starken Vereinfachung kann dieses Resultat allerdings nur eine sehr grobe Grössenordnung angeben.

D. Entwicklung der Messgrößen im Vergleich

Tabelle 4.2/3 zeigt, wie die unterschiedlichen Messgrößen für die Zeit des Konjunkturaufschwungs von 1985-1991 durchgehend eine deutliche Steigerung des Frauenanteils bei Erwerbsstellen, Erwerbsvolumen und Erwerbseinkommen belegen.

Tabelle 4.2/3: Anteil der Frauen bei Bund, Kantonen und Gemeinden nach unterschiedlichen Messgrößen, 1985 und 1991

	1985	1991	Veränderung 1985-91
Erwerbsstellen	35,8%	44,1%	+8,3PP
Erwerbsvolumen	32,9%	39,0%	+6,1PP
Erwerbseinkommen ¹	28,1%	34,3%	+6,2PP

PP: Prozentpunkte

¹ Unter der starken Vereinfachung, dass die Lohnentwicklung in der Bundesverwaltung repräsentativ für die Gesamtheit von Bund, Kantonen und Gemeinden sei.

4.3. Die Beschäftigungsentwicklung des öffentlichen Sektors in der letzten Rezession

Für die Zeit des 1991 einsetzenden Wirtschaftseinbruchs stehen uns keine zusammenfassenden Statistiken über die Beschäftigung bei den Kantonen und Gemeinden mehr zur Verfügung. In der Erwerbstätigenstatistik ausgewiesen wird die Wirtschaftsklasse "Öffentliche Verwaltung im engeren Sinn". Diese umfasst die öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden zusammen (ohne Sozialversicherungen) und muss uns im folgenden als Indikator für den gesamten öffentlichen Sektor dienen. Um ein differenzierteres Bild zu erhalten, werden wir die drei Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden anhand der Personalstatistiken des Bundes (Abschnitt 4.4.), des Kantons Bern (Abschnitt 4.5.) und der Stadt Biel (Abschnitt 4.6.) analysieren.

A. Entwicklung nach Erwerbsstellen

Tabelle 4.3/1 zeigt im Überblick, wie sich die Zahl der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung i.e.Sinn zwischen 1991 und 1994 verändert hat.

Die öffentliche Verwaltung i.e.S. hat in der Zeit zwischen 1991 und 1994 einen Rückgang bei der Zahl der Beschäftigten von knapp einem Prozent zu verzeichnen. Dieser Einbruch ist deutlich weniger stark als in der Gesamtwirtschaft (vgl. Tabelle 3.2/1). Der Beschäftigungsrückgang war bei den Männern stärker, die Zahl der beschäftigten Frauen stieg noch geringfügig um 0,2 Prozent an.

*Tabelle 4.3/1: Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung i.e.S.,
1991-1994 (jeweils 4. Quartal)*

	Frauen in 1000	Männer in 1000	Total in 1000	Anteil Frauen
Vollzeit				
1991	24,6	85,5	110,1	22,3%
1994	23,7	84,7	108,4	21,9%
91-94 Veränderung	-3,7%	-0,9%	-1,5%	-0,4PP
Teilzeit I (50-89%)				
1991	11,8	3,5	15,3	77,1%
1994	13,0	3,8	16,8	77,4%
91-94 Veränderung	+10,2%	+8,6%	+9,8%	+0,3PP
Teilzeit II (unter 50%)				
1991	7,6	5,1	12,7	59,8%
1994	7,4	4,4	11,8	62,7%
91-94 Veränderung	-2,6%	-13,7%	-7,1%	+2,9PP
Total				
1991	44,0	94,1	138,1	31,9%
1994	44,1	92,9	137,0	32,2%
91-94 Veränderung	+0,2%	-1,3%	-0,8%	+0,3PP

PP: Prozentpunkte

BFS (Beschäftigte, div. Jahrgänge)

B. Entwicklung nach Erwerbsvolumen

Wie **Tabelle 4.3/2** belegt, ist die Entwicklung nach Vollzeit und Teilzeit sehr unterschiedlich. Wie in der Gesamtwirtschaft mussten die Frauen auch in der öffentlichen Verwaltung i.e.S. mit einem Minus von gegen 4 Prozent (-3,7%) einen weit deutlicheren Abbau hinnehmen als die Männer mit knapp 1 Prozent (-0,9%). Während die Teilzeit ab 50 und mehr Prozent bei beiden Geschlechtern deutlich zunahm, kam es bei der geringfügigen Teilzeit unter 50 Prozent bei den Männern zu einem Stellenabbau von rund einem Siebtel (-13,7%), während der Abbau bei den Frauen viel geringer war (-2,6%).

Damit ergibt sich die in Tabelle 4.3/2 dargestellte Entwicklung des Erwerbsvolumens. Analog zur Gesamtwirtschaft mussten die Frauen die Krise auch in der öffentlichen Verwaltung mit einem deutlich überdurchschnittlichen Rückgang des Erwerbsvolumens bezahlen. Während das Erwerbsvolumen bei den Männern um gut 1 Prozent zurückging (-1,3%), nahm es bei den Frauen um über 2 Prozent ab (-2,1%).

Tabelle 4.3/2: Stelleneinheiten in der öffentlichen Verwaltung i.e.S., 1991-1994

	Frauen in 1000	Männer in 1000	Total in 1000	Anteil Frauen
1991	32,6	89,7	122,2	26,6%
1994	31,9	88,5	120,4	26,5%
91-94 Zunahme in %	-2,1	-1,3	-1,5	-0,1PP

PP: Prozentpunkte

Berechnet aus Angaben in Tabelle 4.3/1 (angenommener durchschnittlicher
Beschäftigungsgrad: Teilzeit I 62%, Teilzeit II 27%)

C. Entwicklung nach Erwerbseinkommen

Tabelle 4.3/3 zeigt die von der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) seit 1991 ausgewiesenen jährlichen Bruttoerwerbseinkommen nach Geschlecht. Für die Gesamtwirtschaft zeigt sich parallel zur Entwicklung bei der Oktoberloohnerhebung bis 1994 eine Vergrösserung der Lohndifferenz. Von 1994 bis 1995 geht die Lohndifferenz zurück, weil die Männer einen Rückgang des Medianeinkommens hinnehmen mussten, während das Medianeinkommen für die Frauen noch anstieg.

Tabelle 4.3/3: Jährliches Bruttoerwerbseinkommen (Median) für Vollzeitarbeit in der Gesamtwirtschaft und in der öffentlichen Verwaltung, nach Geschlecht, 1991-1994

	Frauen in Fr.	Männer in Fr.	Differenz in Prozent der Männerlöhne
Gesamtwirtschaft			
1991	45'500	62'000	26,6%
1992	49'238	66'839	26,3%
1993	50'685	70'200	27,8%
1994	52'000	72'000	27,8%
1995	52'800	71'500	26,2%
Öffentliche Verwaltung			
1991	57'926	75'303	23,1%
1992	62'400	81'900	23,8%
1993	66'616	87'750	24,1%
1994	68'900	86'890	20,7%
1995	71'040	86'892	18,2%

Quelle: BFS (SAKE, div Jahrgänge, Tabelle T21.5.1)

In der öffentlichen Verwaltung stieg die Lohndifferenz bis 1993 ebenfalls an, ging bis 1995 aber deutlich zurück. In dieser Verbesserung dürfte sich die Tatsache spiegeln, dass die Massnahmen zur Frauenförderung in der öffentlichen Verwaltung auch in der Rezession

noch weiter ihre Wirkung entfalten. In der Folge steigen Frauen auch in der Krise noch leicht überproportional in mittlere und höhere Funktionen auf. Durch diese Umstrukturierung erhöhen sich die Löhne der Frauen gesamthaft überdurchschnittlich. Der politische und gewerkschaftliche Druck zur Frauenförderung entfaltet somit offenbar in der öffentlichen Verwaltung inbezug auf die Löhne auch in der Krise noch seine Wirkung, während im privaten Sektor wenig in Bewegung ist.

Aus den Angaben zur Entwicklung des Erwerbsvolumens in Tabelle 4.3/2 und den Medianerwerbseinkommen in Tabelle 4.3/3 lässt sich die Entwicklung des Frauenanteils am Erwerbseinkommen berechnen. Der Anteil stieg von 21,8 Prozent 1991 auf 22,2 Prozent 1994 an.

D. Entwicklung der Messgrößen im Vergleich

Der Überblick in **Tabelle 4.3/4** fasst die Ergebnisse nochmals in Kurzform zusammen. Die Entwicklung von Erwerbsstellen und Erwerbsvolumen entspricht dem Muster in der Gesamtwirtschaft: Während die Frauen ihren Anteil an den Erwerbstätigen leicht erhöhen konnten, nahm ihr Anteil am Erwerbsvolumen wegen dem Abtausch von Vollzeit- durch Teilzeitarbeitsverhältnisse leicht ab. Im Gegensatz zur Gesamtwirtschaft konnten die Frauen ihren Anteil an den Erwerbseinkommen aufgrund des stärkeren Anstiegs beim Medianlohn aber weiter steigern.

*Tabelle 4.3/4: Anteil der Frauen in der öffentlichen Verwaltung i.e.S.
nach unterschiedlichen Messgrößen, 1991 und 1994*

	1991	1994	Veränderung 1991-94
Erwerbsstellen	31,9%	32,2%	+0,3PP
Erwerbsvolumen	26,6%	26,5%	-0,1PP
Erwerbseinkommen	21,8%	22,2%	+0,4PP

PP: Prozentpunkte

4.4. Beschäftigungsentwicklung beim Bund im letzten Konjunkturzyklus

Im folgenden betrachten wir die Bundesverwaltung gemäss den Personalerhebungen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA). Die Bundesverwaltung wird dabei restriktiver abgegrenzt als in der Betriebszählung; sie umfasst die allgemeine Bundesverwaltung (alle Departemente ohne das EMD), das EMD und die Rüstungsbetriebe, sowie PTT und SBB. Hingegen sind die Annexanstalten wie ETH und SUVA nicht berücksichtigt. Für 1991 weist das EPA knapp 147'000 Beschäftigte aus (Tabelle 4.4/1). Dies sind rund 20'000 weniger als in der Betriebszählung (vgl. Tabelle 4.2/1).

A. Entwicklung der Erwerbsstellen

Tabelle 4.4/1 zeigt, wie sich die Anzahl der Erwerbsstellen seit 1987 entwickelt hat.

In der gesamten Bundesverwaltung nahm die Zahl der Beschäftigten bis 1992 noch zu und geht seither zurück. Die durchschnittliche, jährliche Veränderungsrate zwischen 1987 und 1992 betrug +2,5 Prozent und zwischen 1992 und 1994 -1,2 Prozent. Nur gerade die allgemeine Bundesverwaltung verzeichnete auch in der Rezession eine, allerdings ebenfalls stark gebremste, Zunahme der Beschäftigung. In den Bereichen EMD/Rüstungsbetriebe, SBB und PTT werden seit 1992 Stellen abgebaut. Während der Stellenbestand bei den PTT 1994 noch deutlich über jenem von 1987 liegt, wurde beim EMD und den Rüstungsbetrieben sowie bei den SBB 1994 ziemlich genau das Niveau von 1987 erreicht.

Tabelle 4.4/1: Entwicklung der Beschäftigten beim Bund (jeweils Stand 1. Januar)

	gesamte Bundes verwaltung	allg. Bundes verwaltung (ohne EMD)	EMD und Rüstungs- betriebe	PTT	SBB
1987	132'123	20'511	19'403	56'053	36'156
1991	146'666	24'783	20'719	62'794	38'370
1992	149'458	25'969	20'752	63'875	38'862
1993	149'035	27'578	20'092	63'280	38'085
1994	145'874	28'200	19'352	61'923	36'399

Quelle: Eidg. Personalamt (div. Jahre)

Im Vergleich mit der Gesamtwirtschaft war der Stellenabbau in der Krise geringer (von 1991 bis 1994 ging der Stellenbestand bei der gesamten Bundesverwaltung um 0,5 Prozent zurück, gegenüber einem Minus von 3,9 Prozent in der Gesamtwirtschaft). In den Jahren 1995 und 1996 hat sich der Stellenabbau beim Bund aber deutlich verschärft. "Innert nur vier Jahren werden in der allgemeinen Bundesverwaltung rund 1700 Arbeitsplätze (inkl. Rüstungsbetriebe) abgebaut. Werden die beiden grossen Regiebetriebe mitberücksichtigt, ergibt sich eine Reduktion der Stellen um rund 14'500 Einheiten (SBB: 6600; PTT: 6200)." (Voranschlag des Bundes 1996, 57).

Der Anteil der Frauen an den Beschäftigten entwickelte sich von 1991 bis 1994 wie folgt (EPA 1994):

- von 20,5 auf 21,6 Prozent in der gesamten Bundesverwaltung
- von 24,5 auf 25,8 Prozent in der allgemeinen Bundesverwaltung
- von 8,8 auf 8,9 Prozent bei EMD und Rüstungsbetrieben
- von 30,4 auf 30,8 Prozent bei den PTT
- von 7,9 auf 9,3 Prozent bei den SBB

Wie wir in Tabelle 4.2/1 gesehen haben, weist der Bund somit nach wie vor einen weit unterdurchschnittlichen Frauenanteil auf. Dieser erklärt sich zum einen dadurch, dass es sich bei EMD/Rüstungsbetrieben und SBB um stark männerdominierte Bereiche handelt und die frauengeprägten Branchen Unterricht und Gesundheit den Ebenen der Kantone und Gemeinden zugeordnet sind. Auf der anderen Seite ist der Frauenanteil aber auch im Bereich der allgemeinen Bundesverwaltung immer noch sehr tief. Der Anstieg des Frauenanteils in den 80er Jahren (vgl. Tabelle 4.2/1) ist in den 90er Jahren stark gebremst worden. Obwohl der Bundesrat 1991 für die allgemeine Bundesverwaltung Weisungen zur Frauenförderung¹⁹ erlassen hat, hat der Frauenanteil seither nur noch geringfügig zugenommen.

B. Entwicklung des Erwerbsvolumens

Wie **Tabelle 4.4/2** zeigt, hat die Teilzeitarbeit auch in der gesamten Bundesverwaltung zugenommen. Ihr Anteil liegt jedoch mit knapp 10 Prozent im Jahr 1994 (13'177 von 145'874 Beschäftigten) deutlich tiefer als in der Gesamtwirtschaft zum einen und bei den Kantonen und Gemeinden zum anderen (vgl. Tabellen 3.2/1 und 4.2/1). Besonders die geringfügige Teilzeit unter 50 Prozent ist in der gesamten Bundesverwaltung mit einem Anteil von 1,4 Prozent von marginaler Bedeutung.

Auch in der Bundesverwaltung ist Teilzeitarbeit weiblich geprägt. Der Anteil der Männer bei den Teilzeitbeschäftigten ist in der Bundesverwaltung mit rund einem Drittel aber deutlich höher als in der gesamten Wirtschaft mit weniger als einem Fünftel (vgl. Tabelle 3.2/1).

Im Gegensatz zur gesamten Wirtschaft sind in der Bundesverwaltung keine stark unterschiedlichen Entwicklungen für Frauen und Männer erkennbar. Bei der Vollzeit nahmen die Stellen für Männer wie Frauen um je rund 3,5 Prozent ab. Auf der anderen Seite legten die Männer bei der Teilzeit im gesamten in ähnlichem Rahmen zu wie die Frauen (je knapp 32 Prozent, wobei der Anstieg bei den Männern mehr auf die Teilzeit I und bei den Frauen mehr auf die Teilzeit II entfällt).

¹⁹ Auf Ende 1995 ist die erste Periode der Frauenförderung in der allgemeinen Bundesverwaltung abgelaufen und der Bundesrat ist verpflichtet, darüber Bericht zu erstatten. Für PTT und SBB gelten separate Weisungen zur Frauenförderung.

Tabelle 4.4/2: Beschäftigte in der gesamten Bundesverwaltung nach Geschlecht und Anstellungsgrad, 1991 und 1994

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
Vollzeit (90-100%)				
1991	23'441	114'133	137'574	17,0%
1994	22'652	110'045	132'697	17,1%
Veränderung 1991-1994	-3,4%	-3,6%	-3,5%	+0,1PP
Teilzeit I (50-89%)				
1991	5'861	2'583	8'444	69,4%
1994	7'625	3'552	11'177	68,2%
Veränderung 1991-1994	+30,1%	+37,5%	+32,4%	-1,2PP
Teilzeit II (unter 50%)				
1991	877	675	1'552	56,5%
1994	1'261	739	2'000	63,1%
Veränderung 1991-1994	+43,8%	+9,5%	+28,9%	+6,6PP
Gesamt				
1991	30'179	117'391	147'570	20,5%
1994	31'538	114'336	145'874	21,6%
Veränderung 1991-1994	+4,5%	-2,6%	-1,1%	+1,1PP

PP: Prozentpunkte

Eidg. Personalamt (1994, Tabelle 31)

Vor diesem Hintergrund ist das für die Gesamtwirtschaft typische Auseinanderklaffen in der Entwicklung nach Erwerbsstellen und Erwerbsvolumen bei der Bundesverwaltung nur in sehr viel geringerem Mass zu beobachten. In **Tabelle 4.4/3** sind die entsprechenden Angaben über die Entwicklung des Erwerbsvolumens zusammengefasst: Zwar ist die Differenz in den Zuwachsraten beim Erwerbsvolumen geringer als bei den Erwerbsstellen. Nach wie vor ergibt sich aber bei den Frauen ein geringer Zuwachs, während das Erwerbsvolumen der Männer zurückgeht. Der Anteil der Frauen am Erwerbsvolumen steigt um 0,7 Prozentpunkte an (gegenüber einem Zuwachs von 1,1 Prozentpunkten bei den Erwerbsstellen).

Tabelle 4.4/3: Stelleneinheiten in der gesamten Bundesverwaltung, 1991-1994

	Frauen in 1000	Männer in 1000	Total in 1000	Anteil Frauen
1991	27,4	115,9	143,3	19,1%
1994	27,8	112,5	140,3	19,8%
91-94 Zunahme in %	+1,5%	-2,9%	-2,1%	+0,7PP

PP: Prozentpunkte

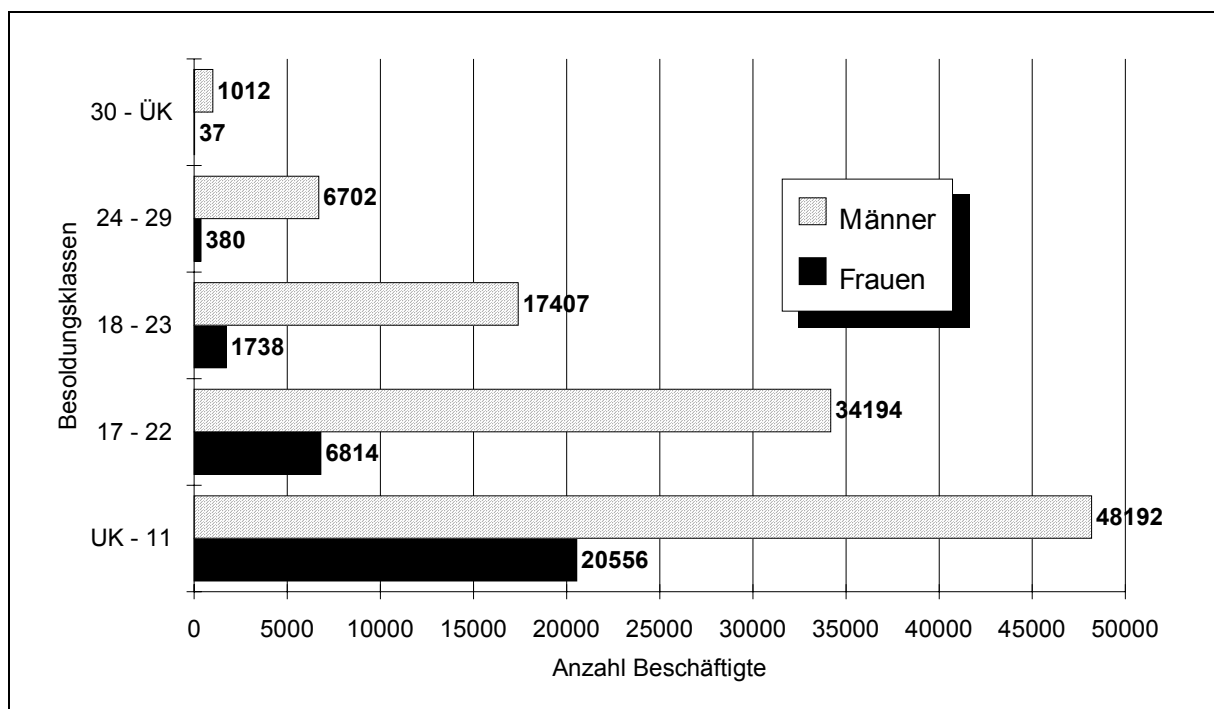
Berechnet aus Angaben in Tabelle 18 (angenommener durchschnittlicher Beschäftigungsgrad: Teilzeit I 62%, Teilzeit II 27%)

C. Entwicklung nach Erwerbseinkommen

Für 1994 kann aus der Personalstatistik des Eidg. Personalamtes der durchschnittliche Jahreslohn der Vollzeitarbeitenden errechnet werden.²⁰ Als durchschnittlicher Jahreslohn ergibt sich ein Betrag von 75'740 Franken. Für die Männer beträgt der durchschnittliche Jahreslohn 78'423 Franken, für die Frauen 65'973 Franken. Die geschlechtsspezifische Differenz beträgt somit 15,9 Prozent des durchschnittlichen Männerlohnes.

Aus den Angaben über die Stelleneinheiten von Tabelle 4.4/3 und dem durchschnittlichen Lohn errechnet sich für das Jahr 1994 ein Anteil der Frauen am gesamten Lohnvolumen von 17,2 Prozent.

Abbildung 4.4/1: Beschäftigte der gesamten Bundesverwaltung nach Besoldungsklassen und Geschlecht, 1994



Quelle: Eidg. Personalamt (1994)

Die geschlechtsspezifische Lohndifferenz beim Bund geht weitestgehend auf die ungleiche Verteilung der weiblichen und männlichen Angestellten auf Funktionen und Lohnklassen zurück. **Tabelle 4.4/4** und **Abbildung 4.4/1** zeigen das Ungleichgewicht in der Verteilung. Je höher die Besoldungsklasse, desto geringer wird der Anteil der Frauen. Bei den Besoldungsklassen ab höherer Sachbearbeitung (Besoldungsklasse 18 und höher) haben die Frauen einen Anteil von knapp 8 Prozent, in der höchsten Besoldungsklassengruppe (ab 30. Besoldungsklasse) macht der Anteil gerade noch 3,5 Prozent aus.

²⁰ Die nicht in der offiziellen Publikation der Personalerhebung 1994 enthaltene Tabelle 86 weist die Lohnsummen nach Besoldungsklassengruppen und Geschlecht aus (wobei Teilzeitstellen als Vollzeitstellen eingesetzt werden).

*Tabelle 4.4/4: Beschäftigte der gesamten Bundesverwaltung
nach Besoldungsklassen und Geschlecht, 1991 und 1994*

Besoldungsklassen	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
1991				
30 - Überklasse	22	873	895	2,5%
24 - 29	213	5'918	6'131	3,5%
18 - 23	1'184	15'535	16'719	7,1%
12 - 17	5'476	32'941	38'417	14,3%
Unterklasse - 11	20'250	53'812	74'062	27,3%
Gesamt	27'145	109'079	136'224	19,9%
1994				
30 - Überklasse	37	1'012	1'049	3,5%
24 - 29	380	6'702	7'082	5,4%
18 - 23	1'738	17'407	19'145	9,1%
12 - 17	6'814	34'194	41'008	16,6%
Unterklasse - 11	20'556	48'192	68'748	29,9%
Gesamt	29'525	107'507	137'032	21,5%
Veränderung 1991-1994				
30 - Überklasse	15	139	154	2,0PP
24 - 29	167	784	951	1,9PP
18 - 23	554	1'872	2'426	2,0PP
12 - 17	1'338	1'253	2'591	2,3PP
Unterklasse - 11	306	-5'620	-5'314	2,6PP
Gesamt	2'380	-1'572	808	0,6PP

PP: Prozentpunkte

Nicht eingeschlossen sind ProfessorInnen und AssistentInnen ETH, PosthalterInnen, Lehrlinge und Lehtöchter; daraus erklärt sich die Differenz beim gesamten Frauenanteil im Vergleich mit Tabelle 18.

Die Besoldungsklassengruppen grenzen sich wie folgt ab (Angaben für 1994):

Unterklasse bis Besoldungsklasse 11: 44'367-70'309 Franken (Sekretariat, handwerkliche Berufe, Gros der Monopolberufe); Besoldungsklassen 12 bis 17: 48'387-88'375 Franken (Gehobenes Sekretariat, Sachbearbeitung); Besoldungsklassen 18 bis 23: 65'356-114'696 Franken (Unterste Führungsebene, höhere Sachbearbeitung); Besoldungsklassen 24 bis 29: 91'492-152'452 Franken (Mittleres Kader); Besoldungsklasse 30 bis Überklasse: 129'240-299'046 Franken (Oberstes Kader)

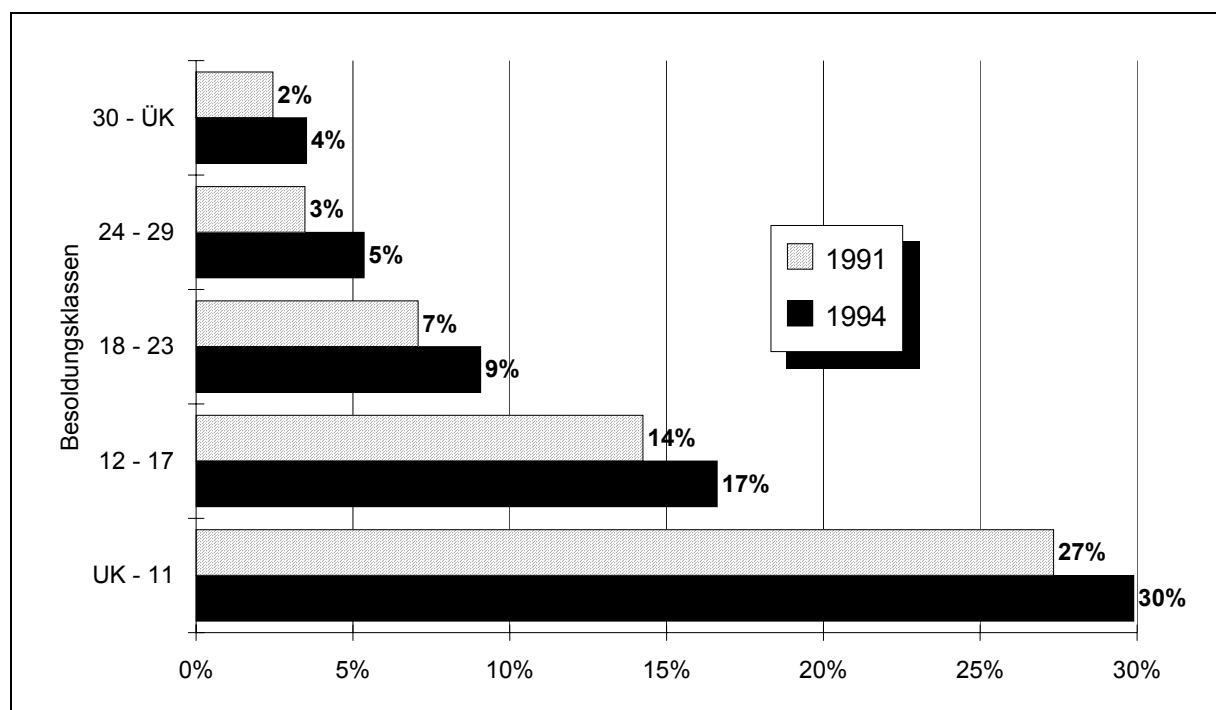
Quelle: Eidg. Personalamt (1994)

Aus Tabelle 4.4/4 lässt sich auch entnehmen, wie sich die Zahl der Beschäftigten nach Besoldungsklassen zwischen 1991 und 1994 entwickelte. **Abbildung 4.4/2** gibt diese Entwicklung grafisch wieder. Der Anteil der Frauen nahm in allen Besoldungsklassengruppen zu. Werden die relativen Zunahmen betrachtet, so scheint Fortschritt für die Frauen sehr bedeutend. So stieg die Zahl der Frauen in den Besoldungsklassen 30 bis Überklasse um 68 Prozent an! Diese Prozentzahlen kommen allerdings von einem ungemein tiefen Niveau aus zustande. Die Zahl der Frauen stieg von 22 auf 37; eine einzige Frau mehr führt schon zu einem Zuwachs von 4,5 Prozent. Wenn wir uns auf die Veränderung des Frauenanteils in Prozentpunkten abstützen, so ergibt sich das Bild eines zwar kontinuierlichen, aber doch ungemein langsamen Fortschritts. Der Frauenanteil hat sich quer über alle Lohnklassengruppen um 1,9 bis 2,6 Prozentpunkte erhöht. Da die Zahl der Männer in der untersten

Besoldungsklassengruppe um fast 6000 zurückgegangen ist, hat sich der Prozentanteil dort sogar am meisten erhöht (+2,6 Prozentpunkte), obwohl der relative Anstieg der Zahl der Frauen nur sehr bescheiden ist. In den drei oberen Besoldungsklassengruppen liegt der Zuwachs in Prozentpunkten gemessen unter jenem in den zwei unteren Besoldungsklassengruppen. Somit ist die relative Differenz in den Frauenanteilen nach Besoldungsklassen zwar zurückgegangen (und in der Folge muss der Anteil der Frauen am Lohnvolumen leicht angestiegen sein). Die absolute Differenz aber ist mehr oder weniger konstant geblieben, resp. hat sich sogar noch leicht vergrößert.

Dass die Frauenförderung beim Bund nur sehr langsam zu einer Veränderung der Situation führt, wird auch aus den Beförderungen ersichtlich. Zwischen dem Ende 1993 und Ende 1994 wurden 7'772 Personen befördert (EPA 1995). Davon waren 2'031 Frauen, was gut 26 Prozent ausmacht und über dem Frauenanteil in der Bundesverwaltung von 21,6 Prozent liegt. Allerdings ist schwer zu beurteilen, ob die leicht erhöhte Quote der Frauen bei den Beförderungen auf eine aktive Frauenförderungs politik oder den Automatismus bei der Beförderungspolitik zurückzuführen ist. Die Anzahl der Personen, die in der Bundesverwaltung beschäftigt sind und 1994 neu in eine Kaderposition aufrückten, betrug 459. Davon waren 70 oder rund 15 Prozent weiblichen Geschlechts. Dieser Prozentsatz liegt immer noch deutlich unter dem durchschnittlichen Anteil der Frauen an den Beschäftigten in der Bundesverwaltung.

Abbildung 4.4/2: Frauenanteil nach Besoldungsklassen in der gesamten Bundesverwaltung, 1991 und 1994



Quelle: Eidg. Personalamt (1994)

D. Entwicklung der Messgrößen im Vergleich

Tabelle 4.4/5 zeigt die Ergebnisse im Überblick. Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung fallen zum einen die sehr tiefen Anteile der Frauen bei allen drei Messgrößen auf. Auf der anderen Seite belegen die Zahlen, dass die Frauen in der Bundesverwaltung den Anteil am Erwerbsvolumen weiter steigern konnten. Die Entwicklung des Anteils beim Erwerbseinkommen lässt sich nicht beziffern, dieser Anteil ist aber mit Sicherheit auch leicht angestiegen.

Gesamthaft lässt sich feststellen, dass sich die Stellung der Frauen in der Bundesverwaltung statistisch auch in den Rezessionsjahren noch leicht verbessert. Allerdings hat sich der Rhythmus der Verbesserungen gegenüber den 80er Jahren stark abgeschwächt und zudem ist das Ausgangsniveau sehr tief.

Tabelle 4.4/5: Anteil der Frauen in der gesamten Bundesverwaltung nach unterschiedlichen Messgrößen, 1991 und 1994

	1991	1994	Veränderung 1991-94
Erwerbsstellen	20,5%	21,6%	+1,1PP
Erwerbsvolumen	19,1%	19,8%	+0,7PP
Erwerbseinkommen	..	17,2%	..

PP: Prozentpunkte

4.5. Beschäftigungsentwicklung in der Verwaltung des Kantons Bern im letzten Konjunkturzyklus

Im folgenden betrachten wir die Verwaltung des Kantons Bern gemäss den Personalstatistiken des Personalamtes des Kantons Bern. Auch hier ist zu beachten, dass die Abgrenzung restriktiver ist als in der Betriebszählung. Insbesondere ist das Verwaltungs- und Betriebspersonal des Unterrichtswesens nicht in die ausgewiesenen Zahlen eingeschlossen.

A. Entwicklung nach Erwerbsstellen

Wie **Tabelle 4.5/1** zeigt, erreichte die Beschäftigung beim Kanton Bern ihren Höchstpunkt 1993, also ein Jahr später als jene des Bundes. Zwischen 1985 und 1990 nahm die Zahl der Beschäftigten um 15,2 Prozent zu, in den Jahren 1991 und 1994 ging sie zurück und nahm in den Jahren 1992 und 1993 wieder geringfügig zu. Die Abnahme 1994 betrug 600 Stellen, wobei ein Drittel davon darauf zurückzuführen sind, dass die Stellen einiger Amtsstellen (vgl. Anmerkung in Tabelle 4.5/1) nicht mehr in der Personalstatistik des Kantons erscheinen. Die effektive Abnahme dürfte gegen 3 Prozent betragen haben. Für die kommenden Jahre ist ein

verschärfter Stellenabbau zu erwarten. Bis 1999 will der Berner Regierungsrat nach eigenen Angaben rund 900 Staatsstellen abbauen; der effektiv anstehende Stellenabbau muss sogar auf mindestens 1500 Stellen veranschlagt werden (vgl. Kasten 6/1).

- Bei den beschäftigten Männern wurde 1989 der höchste Stand erreicht und seither ist eine kontinuierliche Abnahme festzustellen. Die Abnahme zwischen 1991 und 1994 betrug 6,2 Prozent.
- In derselben Zeitspanne blieb die Zahl der weiblichen Beschäftigten praktisch konstant. Der Höchstbestand wurde 1993 erreicht. Von 1991 bis 1994 ist eine Zunahme um 1,6 Prozente zu verzeichnen.
- Der Frauenanteil an den Erwerbsstellen erhöhte sich zwischen 1985 und 1990 um 4,7 Prozentpunkte. Seither fällt der Anstieg bedeutend geringer aus: zwischen 1991 und 1994 betrug er noch 1,8 Prozentpunkte (Anstieg von 34,5 auf 36,3 Prozent).
- 1991 betrug der Frauenanteil 34,5 Prozent. Dieser Wert liegt deutlich unter dem aus der Betriebszählung für alle Kantone hervorgehenden Wert von 48 Prozent für 1991 (vgl. Tabelle 4.2/1). Diese Differenz dürfte sich weitgehend darauf zurückführen lassen, dass das durch einen hohen Frauenanteil geprägte Personal des Unterrichtswesens beim Kanton Bern nicht miteinbezogen ist.

Tabelle 4.5/1: Beschäftigte beim Kanton Bern nach Geschlecht, 1985-1994

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
1985	3'682	8'688	12'370	29,8%
1986	3'781	8'570	12'351	30,6%
1987	4'224	8'957	13'181	32,0%
1988	4'461	9'357	13'818	32,3%
1989	4'674	9'430	14'104	33,1%
1990	4'922	9'331	14'253	34,5%
1991	4'902	9'319	14'221	34,5%
1992	5'038	9'237	14'275	35,3%
1993	5'190	9'222	14'412	36,0%
1994 ¹	4'980	8'742	13'722	36,3%

¹ Personalabbau Motion Schmid; Wegfall Ausgleichskasse, Arbeitslosenkasse Familienausgleichskasse, Versicherungsamt und Zivilstandsdienst aus der Stellenbewirtschaftung.

Quelle: Personalamt des Kantons Bern (1995)

B. Entwicklung nach Erwerbsvolumen

Zur Entwicklung der Beschäftigten nach Beschäftigungsgrad gibt es keine Angaben des Personalamtes. Einzig für das Jahr 1993 hat das Personalamt eine entsprechende Auswertung vorgenommen. **Tabelle 4.5/2** zeigt die Verhältnisse.

*Tabelle 4.5/2: Beschäftigte beim Kanton Bern nach Geschlecht
und Beschäftigungsgrad, 1993*

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
91 - 100%	2'175	7'424	9'599	22,7%
81 - 90%	275	148	423	65,0%
71 - 80%	659	240	899	73,3%
61 - 70%	223	111	334	66,8%
51 - 60%	285	64	349	81,2%
41 - 50%	882	387	1'269	69,5%
31 - 40%	228	166	394	57,9%
21 - 30%	182	184	366	49,7%
11 - 20%	156	332	488	32,0%
1 - 10%	125	166	291	43,0%
Total	5'190	9'222	14'412	36,0%

Quelle: Personalamt des Kantons Bern (1995)

Der Anteil der Frauen an der Vollzeitarbeit liegt bei stark unterdurchschnittlichen 23 Prozent. Einen Anteil von mehr als zwei Drittel machen die Frauen in den Kategorien von 41 bis 90 Prozent Beschäftigungsgrad aus. Nur relativ leicht überdurchschnittlich ist der Frauenanteil interessanterweise bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bis zu 40 Prozent.

Für den Zeitraum von 1988 bis 1994 weist das Personalamt des Kantons Bern die Entwicklung der Stelleneinheiten aus. In **Tabelle 4.5/3** sind diese Angaben zusammengestellt. Das in Stelleneinheiten gemessene Erwerbsvolumen erreichte seinen Höchststand 1990, also drei Jahre bevor der Höchststand bei den Beschäftigten erreicht wurde. Seit 1990 nahm die Zahl der Stelleneinheiten mit Ausnahme von 1993 jedes Jahr ab. Zwischen 1991 und 1994 ging die Zahl der Stelleneinheiten um 585 oder 4,8 Prozent zurück. Bei den Frauen lag der Rückgang bei 2,3 Prozent, bei den Männern bei 6,0 Prozent. Der Vergleich mit der Entwicklung der Erwerbsstellen (+1,6 Prozent bei den Frauen, -6,2 Prozent bei den Männern) zeigt, dass die Frauen in der kantonbernischen Verwaltung ihren Teilzeitanteil stark gesteigert haben, während die Männer den Teilzeitanteil nur unwesentlich vergrössert haben. Der Anteil der Frauen am Erwerbsvolumen stieg von 31,0 Prozent 1991 auf 31,8 Prozent 1994.

Tabelle 4.5/3: Stelleneinheiten des Kantons Bern nach Geschlecht, 1988-1994

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
1988	3'482	8'419	11'901	29,3%
1989	3'637	8'440	12'077	30,1%
1990	3'807	8'356	12'163	31,3%
1991	3'748	8'347	12'095	31,0%
1992	3'812	8'260	12'073	31,6%
1993	3'911	8'204	12'115	32,3%
1994	3'660	7'850	11'510	31,8%

Quelle: Personalamt des Kantons Bern (1995)

C. Entwicklung nach Erwerbseinkommen

Das Personalamt des Kantons Bern weist keine Lohnsummen nach Geschlecht aus, sodass keine Berechnungen über den Anteil am Erwerbseinkommen vorgenommen werden können.

Hingegen sind einige Rückschlüsse über die geschlechtsspezifische Verteilung nach Besoldungsklassen möglich. Für das Jahr 1993 wurde einmalig eine Aufteilung der Beschäftigten auf die Besoldungsklassen erstellt. In **Tabelle 4.5/4** und **Abbildung 4.5/1** sind die entsprechenden Ergebnisse dargestellt. Die Besoldungsklassen wurden in fünf Gruppen unterteilt, in der Besoldungsklasse 1 sind die Löhne am tiefsten.

Tabelle 4.5/4: Beschäftigte des Kantons Bern nach Besoldungsklassen und Geschlecht 1993

Besoldungsklassen	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
22-28	31	803	834	3,7%
17-21	420	2'213	2'633	16,0%
12-16	394	1'964	2'358	16,7%
6-11	3'463	3'827	7'290	47,5%
1-5	882	415	1'297	68,0%
Gesamt	5'190	9'222	14'412	36,0%

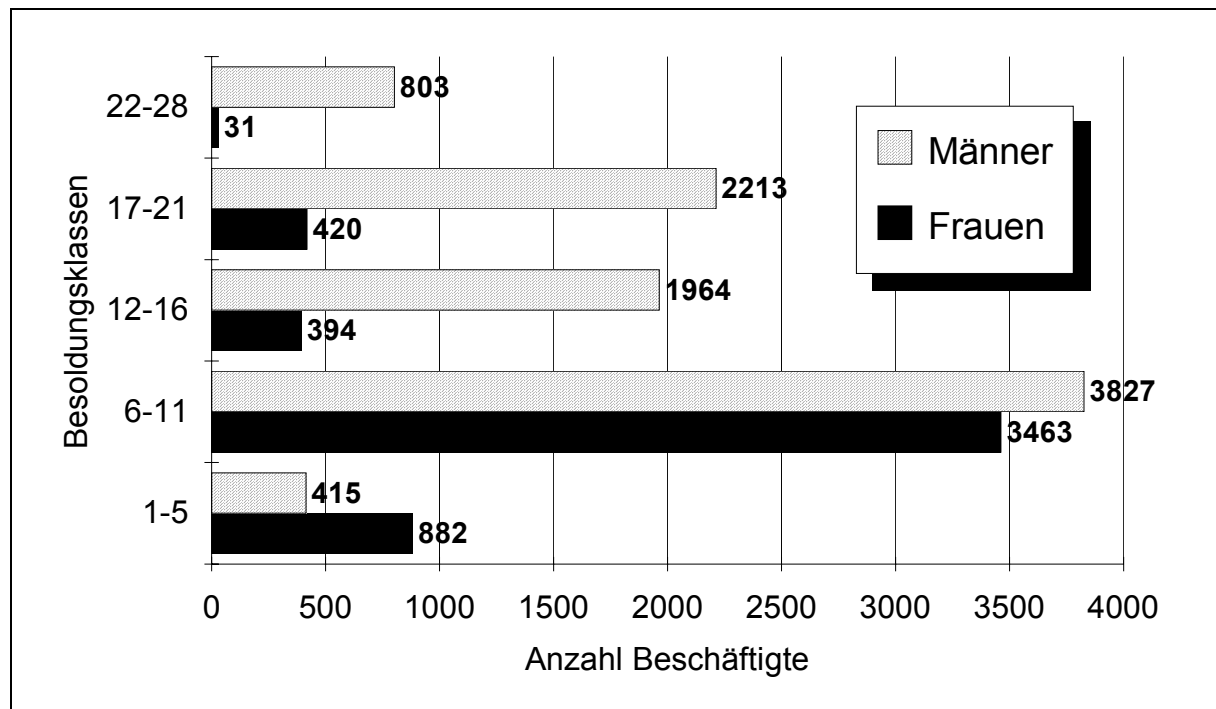
Die Besoldungsklassengruppen grenzen sich wie folgt ab (Monatliche Bruttobesoldung 1993): Besoldungsklasse 1-5: 3'458-4'359 Franken; Besoldungsklassen 6-11: 3'743-6'069 Franken; Besoldungsklassen 12-16: 4'891-8'106 Franken; Besoldungsklassen 17-21: 6'581-10'654 Franken; Besoldungsklassen 22-28: 8'932-16'169 Franken.

Quelle: Personalamt des Kantons Bern (1995)

Bei den Frauen ist die Verteilung auf die Gruppen äusserst ungleich. Zwei Drittel der Frauen sind in den Besoldungsklassen 6-11 eingereiht. Weitere 17 Prozent gehören der tiefsten Gruppe (Besoldungsklassen 1-5) an. Auf die drei verbleibenden Gruppen mit den mittleren

und hohen Löhnen fallen nur noch 16,3 Prozent der Frauen, bei den Männern sind es aber 54 Prozent. Die Verteilung bei den Männern ist gleichmässiger, sie weist eine erste Spitze bei der zweittiefsten und eine zweite Spitze bei der zweithöchsten Gruppe auf.

*Abbildung 4.5/1: Beschäftigte der Verwaltung des Kantons Bern
nach Besoldungsklassen und Geschlecht 1993*



Quelle: Personalamts des Kantons Bern (1995)

D. Entwicklung der Messgrössen im Vergleich

Tabelle 4.5/5 zeigt die Ergebnisse im Überblick. Zum Anteil der Frauen am Erwerbseinkommen sind keine Angaben möglich. Beim Anteil an den Erwerbsstellen und am Erwerbsvolumen ist die Entwicklung vergleichbar mit jener beim Bund, allerdings von einem erheblich höheren Niveau aus.

Somit lässt sich auch für die Verwaltung des Kantons Bern feststellen, dass sich statistisch die Stellung der Frauen in den Rezessionsjahren noch leicht verbessert. Allerdings ist auch hier einzuschränken, dass sich der Rhythmus der Verbesserungen gegenüber den 80er Jahren stark abgeschwächt hat und die Ungleichheiten immer noch eklatant sind.

*Tabelle 4.5/5: Anteil der Frauen in der Verwaltung des Kantons Bern
nach unterschiedlichen Messgrössen, 1991 und 1994*

	1991	1994	Veränderung 1991-94
Erwerbsstellen	34,5%	36,3%	1,8PP
Erwerbsvolumen	31,0%	31,8%	0,8PP
Erwerbseinkommen	..	..	..

PP: Prozentpunkte

4.6. Beschäftigungsentwicklung in der Verwaltung der Stadt Biel im letzten Konjunkturzyklus

Im folgenden betrachten wir die Verwaltung der Stadt Biel gemäss den Personalstatistiken des Personalamtes der Stadt Biel. Es ist zu beachten, dass die Abgrenzung restriktiver ist als in der Betriebszählung.

A. Entwicklung nach Erwerbsstellen

Wie **Tabelle 4.6/1** zeigt, wurde in der Stadt Biel der Höchststand bei den Beschäftigten 1991 erreicht. Bis 1994 ging die Zahl der Beschäftigten um 6,1 Prozent zurück. Bei den Männern betrug der Rückgang 8,3 und bei den Frauen 2,3 Prozent. Weder der Bund noch der Kanton Bern mussten einen ähnlich starken Beschäftigungsabbau hinnehmen.

Tabelle 4.6/1: Beschäftigte in der Verwaltung der Stadt Biel nach Geschlecht, 1989-1994

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
1989	560	1'038	1'598	35,0%
1990	583	1'023	1'606	36,3%
1991	611	1'024	1'635	37,4%
1992	587	996	1'583	37,1%
1993	594	948	1'542	38,5%
1994	597	939	1'536	38,9%

Quelle: Personalamt der Stadt Biel (1995)

Der Frauenanteil in der Stadt Biel liegt mit 38,9% deutlich tiefer als jener sämtlicher Gemeinden, der gemäss Betriebszählung 1991 bei rund 53% lag (vgl. Tabelle 4.2/1). Wieweit

sich diese Differenz auf die unterschiedliche Abgrenzung der öffentlichen Verwaltung zurückführen lässt und wie weit der Frauenanteil in der Verwaltung der Stadt Biel im Gemeindevergleich unterdurchschnittlich ist, lässt sich nicht genauer feststellen.

Zwischen 1991 und 1994 stieg der Frauenanteil bei den Beschäftigten der Stadt Biel um 1,5 Prozentpunkte an.

B. Entwicklung nach Erwerbsvolumen

Tabelle 4.6/2 zeigt, dass auch in der Stadt Biel für den Zeitraum von 1991-1994 das bekannte geschlechtsspezifische Muster spielt: Die Frauen müssen bei der Vollzeit einen stärkeren Arbeitsplatzverlust hinnehmen als die Männer (-17,1 Prozent bei den Frauen, -9,8 Prozent bei den Männern). Bei den Teilzeitstellen legen sie hingegen leicht stärker zu (+6,7 Prozent bei den Frauen, +6,1 Prozent bei den Männern). Dabei ist festzustellen, dass die Zunahme vor allem bei den Stellen ab 70 Prozent erfolgt, während die Frauen bei den Stellen unter 70 Prozent stärker abbauen als die Männer.

Tabelle 4.6/2: Beschäftigte in der Verwaltung der Stadt Biel nach Beschäftigungsgrad und Geschlecht 1991 und 1994

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
1991				
100%	234	925	1'159	20,2%
70-99%	93	31	124	75,0%
50-69%	196	38	234	83,8%
1-49%	88	30	118	74,6%
Total	611	1'024	1'635	37,4%
1994				
100%	194	834	1'028	18,9%
70-99%	148	44	192	77,1%
50-69%	162	33	195	83,1%
1-49%	93	28	121	76,9%
Total	597	939	1'536	38,9%
Veränderung 1991-1994				
100%	-40	-91	-131	-1,3PP
70-99%	55	13	68	+2,1PP
50-69%	-34	-5	-39	-0,7PP
1-49%	5	-2	3	+2,3PP
Total	-14	-85	-99	1,5PP

PP: Prozentpunkte

Quelle: Personalamt der Stadt Biel (1995)

Die Entwicklung nach Stelleneinheiten in **Tabelle 4.6/3** zeigt, dass die Frauen im Zeitraum von 1991 bis 1994 beim Erwerbsvolumen weniger abbauen mussten als die Männer (-4,3 Prozent bei den Frauen, -8,7 Prozent bei den Männern). Trotz des Rückgangs konnten sie somit den Anteil am Erwerbsvolumen von 31,2 auf 32,2 Prozent ausweiten.

*Tabelle 4.6/3: Stelleneinheiten in der Verwaltung der Stadt Biel
nach Geschlecht, 1989-1994*

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
1989	428	991	1'419	30,2%
1990	442	971	1'413	31,3%
1991	442	975	1'417	31,2%
1992	426	934	1'360	31,3%
1993	425	894	1'319	32,2%
1994	423	890	1'313	32,2%

Quelle: Personalamt der Stadt Biel (1995)

C. Entwicklung nach Erwerbseinkommen

Das Personalamt der Stadt Biel weist keine Lohnsummen nach Geschlecht aus, sodass keine Berechnungen über den Anteil am Erwerbseinkommen vorgenommen werden können.

Hingegen sind einige Rückschlüsse über die Entwicklung der geschlechtsspezifischen Verteilung nach Besoldungsklassen möglich. Die Besoldungsklassen wurden in fünf Gruppen unterteilt, in der Besoldungsklasse 19 sind die Löhne am tiefsten. **Tabelle 4.6/4** und **Abbildung 4.6/1** zeigen das Ungleichgewicht in der Verteilung.

Je höher die Besoldungsklasse, desto geringer wird der Anteil der Frauen. Die Diskrepanz ist allerdings nicht derart stark ausgeprägt wie beim Bund oder beim Kanton Bern. In den obersten beiden Lohnklassengruppen machen die Frauen immerhin einen Anteil von gut 13, resp. gut 18 Prozent aus. Besonders nachteilig schlägt für die Frauen aber zu Buche, dass die unterste Lohnklassengruppe fast ausschliesslich mit Frauen besetzt ist (Frauenanteil von fast 80 Prozent).

Tabelle 4.6/4: Beschäftigte der Stadt Biel nach Besoldungsklassen und Geschlecht 1991 und 1994

Besoldungsklassen	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
1991				
GR - 4	13	108	121	10,7%
5 - 9	48	210	258	18,6%
10 - 12	88	247	335	26,3%
13 - 16	179	367	546	32,8%
17 - 19	114	43	157	72,6%
Gesamt	442	975	1'417	31,2%
1994				
GR - 4	16,3	104,3	120,6	13,5%
5 - 9	46,0	203,6	249,6	18,4%
10 - 12	98,2	227,6	325,8	30,1%
13 - 16	162,3	328,4	490,7	33,1%
17 - 19	100,2	26,0	126,2	79,4%
Gesamt	423,0	890,0	1'313,0	32,2%
Veränderung 1991-1994				
GR - 4	3,3	-3,7	-0,4	+2,8PP
5 - 9	-2,0	-6,4	-8,4	-0,2PP
10 - 12	10,2	-19,4	-9,2	+3,8PP
13 - 16	-16,7	-38,6	-55,3	+0,3PP
17 - 19	-13,8	-17,0	-30,8	+6,8PP
Gesamt	-19,0	-85,0	-104,0	+1,0PP

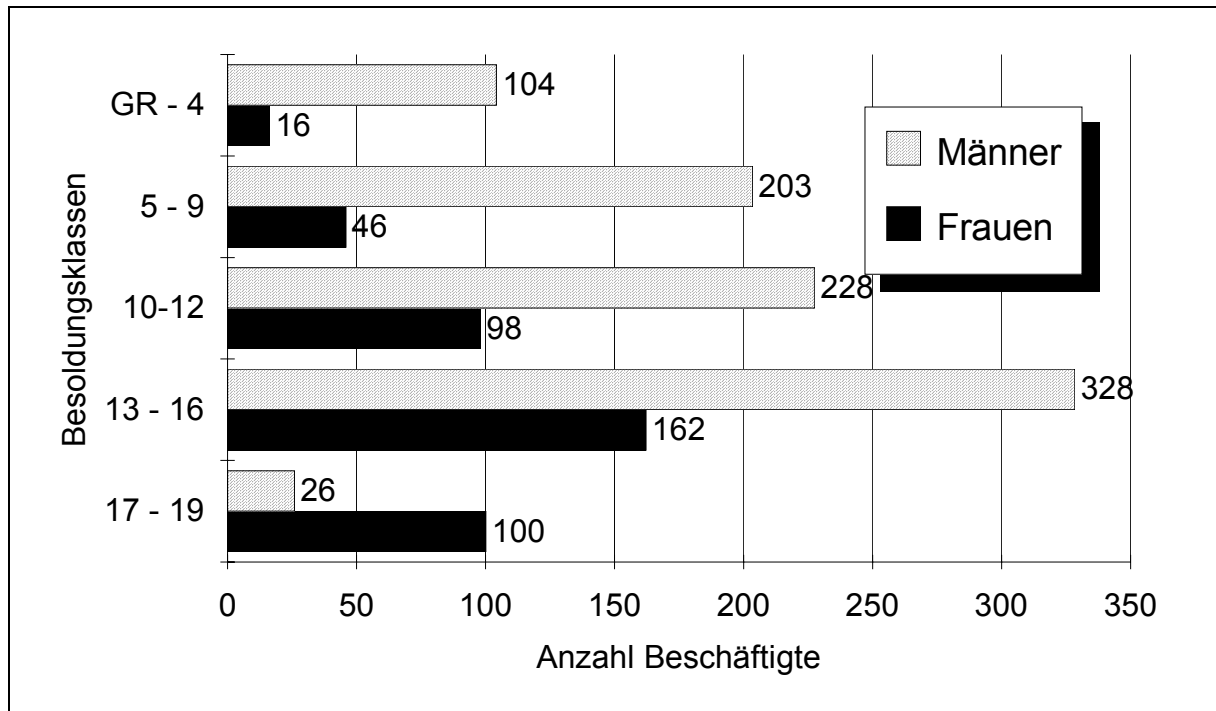
PP: Prozentpunkte

Die Besoldungsklassengruppen grenzen sich wie folgt ab (Jährliche Bruttobesoldung 1994):
 Besoldungsklasse 17-19: 35'048-50'336 Franken; Besoldungsklassen 13-16: 42'303-61'334 Franken;
 Besoldungsklassen 10-12: 52'403-70'681 Franken; Besoldungsklassen 5-9: 61'191-89'453 Franken;
 Besoldungsklassen GR-4: 78'377-174'564 Franken.

Quelle: Personalamt der Stadt Biel (1995)

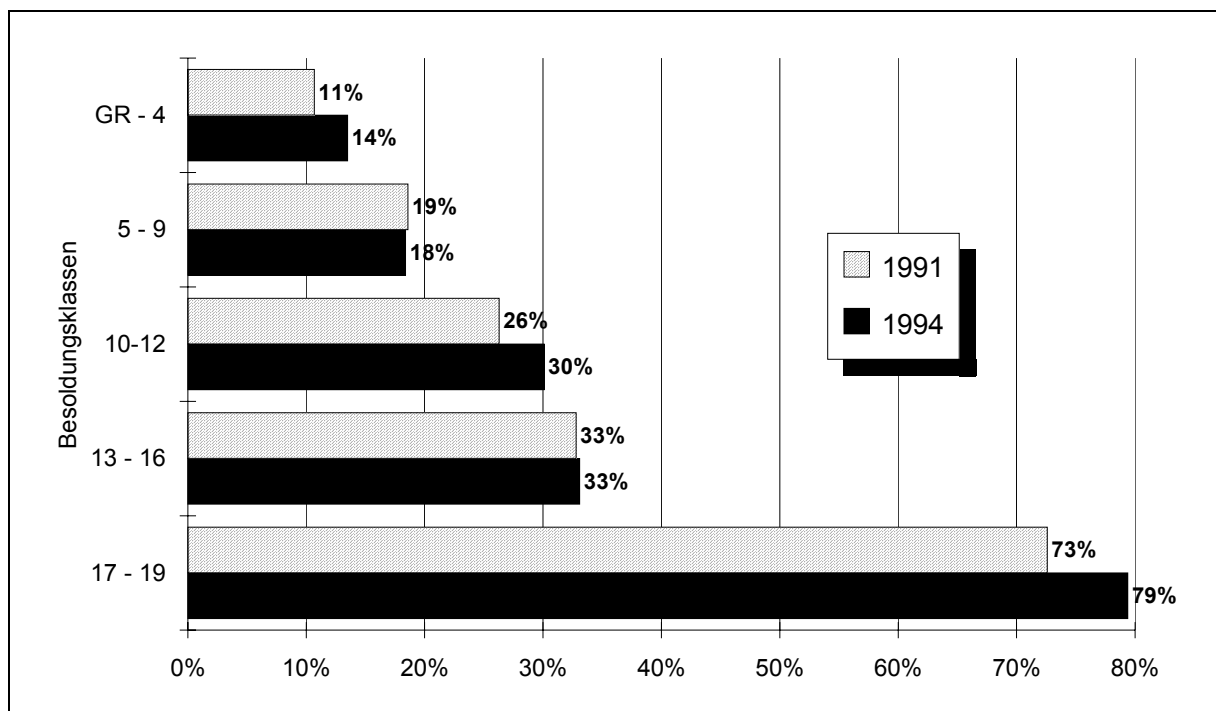
Die Entwicklung des Frauenanteils in den einzelnen Besoldungsklassengruppen zwischen 1991 und 1994 ergibt ein gemischtes Bild (**Tabelle 4.6/4** und **Abbildung 4.6/2**). Der Zuwachs in der obersten Besoldungsklassengruppe um knapp 3 Prozentpunkte steht ein Zuwachs in der untersten Besoldungsklassengruppe um fast 7 Prozentpunkte gegenüber. In der mittleren Besoldungsklassengruppe kam es zu einer Zunahme um fast 4 Prozentpunkte, in der zweitobersten Gruppe zu einer leichten Abnahme, in der zweituntersten Gruppe zu einer leichten Zunahme. Im gesamten scheinen sich positive und negative Veränderungen etwa die Waage zu halten. Klare Fortschritte sind somit in den 90er Jahren nicht mehr zu verzeichnen.

Abbildung 4.6/1: Beschäftigte der Stadt Biel nach Besoldungsklassen und Geschlecht 1994



Quelle: Personalamt der Stadt Biel (1995)

Abbildung 4.6/2: Frauenanteil nach Besoldungsklassen in der Verwaltung der Stadt Biel, 1991 und 1994



Quelle: Personalamt der Stadt Biel (1995)

D. Entwicklung der Messgrössen im Vergleich

Tabelle 4.6/5 zeigt die Ergebnisse im Überblick. Zum Anteil der Frauen am Erwerbseinkommen sind keine Angaben möglich. Beim Anteil an den Erwerbsstellen und am Erwerbsvolumen ist die Entwicklung vergleichbar mit jener des Kantons Bern.

Somit lässt sich feststellen, dass sich auch in der Verwaltung der Stadt Biel statistisch die Stellung der Frauen in den Rezessionsjahren noch leicht verbessert hat. Allerdings ist festzuhalten, dass die steigenden Frauenanteile vor einem Hintergrund eines deutlichen Beschäftigungsrückgangs zustandekommt. Insofern handelt es sich nicht um effektive Verbesserungen, sondern um eine im Vergleich mit den Männern etwas geringere Verschlechterung. Bei den Erwerbseinkommen zeigt die Entwicklung der Aufteilung auf die Besoldungsklassen bestenfalls einen Stillstand.

*Tabelle 4.6/5: Anteil der Frauen in der Verwaltung der Stadt Biel
nach unterschiedlichen Messgrössen, 1991 und 1994*

	1991	1994	Veränderung 1991-94
Erwerbsstellen	37,4%	38,9%	1,5PP
Erwerbsvolumen	31,2%	32,2%	1,0PP
Erwerbseinkommen	..	..	..

PP: Prozentpunkte

5. Beschäftigungswirkung weiterer Staatsausgaben

Bisher haben wir die direkten Beschäftigungswirkungen mittels der Personalausgaben der öffentlichen Hand diskutiert. Aber auch die weiteren Ausgaben der öffentlichen Hand lösen indirekte Beschäftigungseffekte aus. Wie wir in Abbildung II/1 gesehen haben, lassen sich die indirekten Beschäftigungswirkungen der Transferausgaben nicht genauer erfassen. Hingegen können wir im Bereich der Sachausgaben die ausgelösten indirekten Beschäftigungswirkungen abschätzen. Welche Impulse ergeben sich dabei für die Beschäftigung der Frauen? Die Möglichkeiten zur Beantwortung dieser Frage sind beschränkt. Nur in einzelnen Bereichen liegen statistische Angaben vor, welche eine Berechnung der geschlechtsspezifischen Beschäftigungswirkungen erlauben. Diese Angaben können grob hochgerechnet werden. Der daraus resultierende Unschärfebereich ist aber so gross, dass wir zwar die **Grössenordnung der Gesamtwirkung** angeben, nicht aber Aussagen über Veränderungen in einzelnen Perioden machen können.

Abbildung 5/1: Sachausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden im Überblick

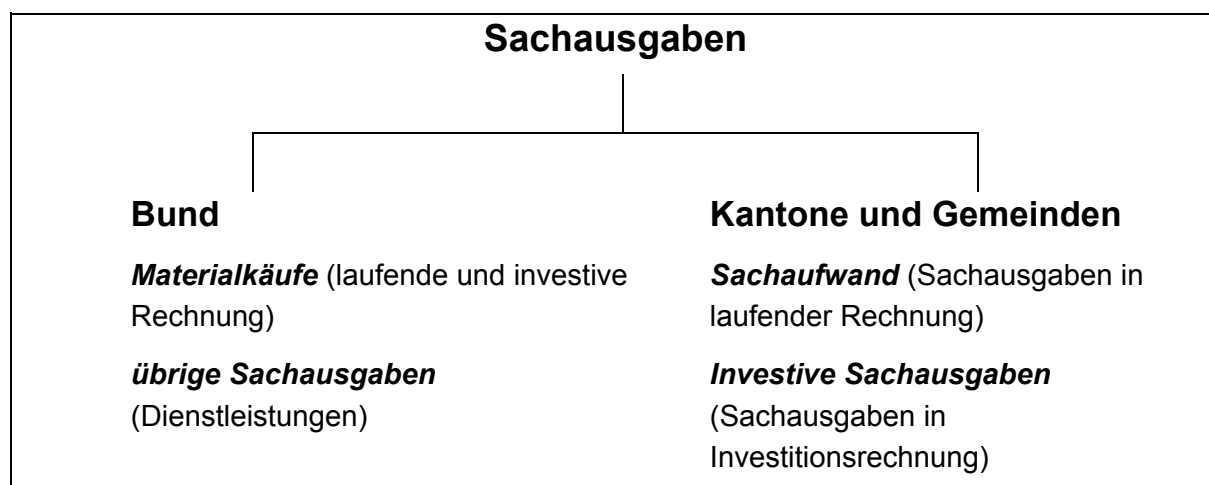


Abbildung 5/1 zeigt, dass die Sachausgaben für den Bund einerseits und die Kantone und Gemeinden andererseits unterschiedlich statistisch ausgewiesen sind. Für den Bund werden die Materialkäufe (Sachgüter ohne Dienstleistungen) durch die Beschaffungssstatistik ausgewiesen. Aus dieser nach Branchen gegliederten Statistik lassen sich die Beschäftigungswirkungen ziemlich genau berechnen (Abschnitt 5.1.). Für die übrigen Sachausgaben des Bundes (Dienstleistungen, davon ein grosser Teil Bauleistungen) lassen sich, gestützt auf die Ergebnisse bei den Materialkäufen und auf weitere Annahmen, nur noch relativ grobe Rückschlüsse auf die Beschäftigungswirkungen ziehen (Abschnitt 5.2.). Bei den Kantonen und Gemeinden werden die Sachausgaben in den Sachaufwand (Sachausgaben der laufenden Rechnung) und die investiven Sachausgaben (Sachausgaben in der Investitionsrechnung) aufgeteilt. Es gibt keine statistischen Angaben darüber, wie sich diese Ausgaben auf die Branchen aufteilen. Somit müssen wir uns für die grobe Abschätzung der

Beschäftigungswirkung der Sachausgaben bei den Kantonen und Gemeinden auf eine Hochrechnung stützen, welche von der Situation beim Bund und weiteren Annahmen ausgeht (Abschnitt 5.2).

5.1. Beschaffungen des Bundes

Gemäss Beschaffungsstatistik des Bundes (Witschard 1995) beschaffte der Bund im Jahr 1994 Güter im Wert von gesamthaft 7,6 Mrd. Fr. Güter (3,9 Mrd. Bundesverwaltung; 2,5 Mrd. PTT; 1,2 Mrd. SBB). Diese Beschaffungen teilen sich nach wichtigsten Branchen wie folgt auf: 34,9% Elektronik und Elektrotechnik; 16,9% Fahrzeuge; 15,0% Maschinen/Apparate; 6,4% Metalle; 4,7% Software für EDV; 2,7% Chemie; 2,3% Textilien; 1,7% Druck und Grafik; 15,4% übrige Branchen.

Tabelle 5.1/1: Beschäftigungswirkungen der Beschaffungen des Bundes (1994)

	Beschaffungen Mio Fr.	Ausgelöste Beschäftigung			
		Stelleneinheiten		Beschäftigte	
		Total	Anteil Frauen	Total	Anteil Frauen
Nahrungsmittel	20	159	32%	168	36%
Textilien	173	2.502	40%	2.638	43%
Bekleidung	74	1.066	76%	1.147	78%
Papier/Kartonage	34	330	27%	340	30%
Druck/Grafik	127	1.248	33%	1.370	39%
Leder/Kautschuk	78	825	31%	859	33%
Chemie	134	790	28%	819	30%
Metalle	444	4.723	15%	4.865	17%
Maschinen/Apparate	841	7.937	15%	8.129	17%
Fahrzeuge	623	5.874	15%	6.016	17%
Elektronik	2.567	24.216	26%	25.536	28%
Sportgeräte	2	18	25%	19	28%
Holz und Kork	51	584	9%	600	12%
Bürobedarf	97	954	27%	984	30%
Brennstoffe	93	884	10%	912	13%
Steine/Erden	57	468	12%	482	15%
Software EDV	339	1.380	25%	1.480	31%
Miete Maschinen	12	97	32%	103	39%
Wäscherei	16	135	63%	169	74%
Verkehr	30	325	12%	334	15%
Entwicklungsaufträge	34	137	29%	148	34%
Land-/Forstwirtschaft	12	211	28%	217	29%
Bergbau	6	48	9%	49	10%
Kantone	80	765	28%	824	33%
Nicht zuteilbar	440	4.192	28%	4.516	33%
TOTAL	6.383	59.866	24%	62.722	27%

Quellen: Wernli (1995), BFS (1995 Beschäftigte), eigene Berechnungen (vgl. Text)

Von den gesamthaft 7,4 Milliarden Franken wurden 6,4 Milliarden im Inland beschäftigungswirksam. Für diese Ausgaben lässt sich die ausgelöste Beschäftigung relativ genau hochrechnen. In **Tabelle 5.1/1** sind die Beschaffungsausgaben des Bundes nach Branchen aufgeführt. Aus den Angaben der branchenspezifischen Verhältnisse lassen sich die Beschäftigungswirkungen nach Geschlecht errechnen.²¹

Im gesamten werden durch die Beschaffungsausgaben des Bundes rund 60'000 Stelleneinheiten ausgelöst. Pro Stelleneinheit macht dies einen Betrag von rund 107'000 Franken aus. Lediglich rund 14'000 Stelleneinheiten (24%) entfallen auf Frauenarbeitsplätze. Geringfügig günstiger ist die Betrachtung nach Beschäftigten mit Einbezug der Teilzeitarbeitsverhältnisse. Von den rund 63'000 Voll- und Teilzeitbeschäftigten sind rund 17'000 (27%) Frauen.

Generell bleibt festzuhalten, dass der Beschäftigungseffekt der Sachausgaben des Bundes für die Frauen sehr gering bleibt. Während die Frauen in der gesamten Wirtschaft knapp 40 Prozent der Erwerbstätigen ausmachen und in der öffentlichen Verwaltung gut 40 Prozent der Beschäftigten stellen, liegt ihr Anteil bei den durch die Sachausgaben ausgelösten Beschäftigungen mit rund einem Viertel sehr viel tiefer.

5.2. Beschäftigungswirkungen der Sachausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden

Die in Abschnitt 5.1. für die Materialkäufe des Bundes berechneten Wirkungen lassen sich in grober Weise auf die Dienstleistungskäufe des Bundes einerseits und die gesamten Sachausgaben der Kantone, welche im Gegensatz zum Bund nach laufenden und investiven Sachausgaben aufgetrennt ausgewiesen werden, hochrechnen.

In **Tabelle 5.2/1** sind die Resultate dieser Hochrechnungen zusammengestellt. Wir gehen davon aus, dass für die laufenden Sachausgaben von Kantonen und Gemeinden die gleichen Verhältnisse herrschen wie bei den Beschaffungsausgaben des Bundes (nötige Ausgaben für eine Vollzeitstelle 107'000 Franken, Frauenanteil bei den geschaffenen Stellen 24%). Vereinfachend wird zudem unterstellt, dass sämtliche laufenden Sachausgaben von Kantonen und Gemeinden im Inland erfolgen. Für die investiven Sachausgaben bei den Kantonen und Gemeinden und den übrigen Sachausgaben beim Bund²² unterstellen wir,

²¹ Dabei wird wie folgt vorgegangen. Indem die Beschaffungsausgaben durch die Bruttowertschöpfung pro Branche und beschäftigte Person geteilt werden, ergibt sich die Zahl an Vollzeitstellen. Die Angaben zur Bruttowertschöpfung für 1992 werden dem Produktionskonto der Nationalen Buchhaltung entnommen (Die Volkswirtschaft 7/95, Tabelle B7.4) und für 1994 hochgerechnet (Annahme einer jährlichen Zunahme von 4%). Die Zahl der Vollzeitstellen wird gemäss den in den jeweiligen Branchen herrschenden Aufteilungen nach Voll- und Teilzeitstellen und nach Frauen und Männern (nach Beschäftigungsstatistik für 2. Quartal 1992) aufgeteilt. Daraus ergeben sich die in Tabelle 5.1/1 ausgewiesenen Beschäftigungswirkungen.

²² Da die Beschaffungsstatistik des Bundes sowohl Güter für den laufenden Verbrauch wie Investitionsgüter umfasst, stellen die verbleibenden Sachausgaben beim Bund generell Ausgaben für Dienstleistungen dar. Während die Beschaffungsstatistik des Bundes auch SBB und PTT umfasst, können die übrigen Sachausgaben nur für die Bundesverwaltung angegeben werden. Die übrigen Sachausgaben des Bundes werden

dass davon die Hälfte in die Baubranche fliesse (nötige Ausgaben für eine Vollzeitstelle 83'000 Franken, Frauenanteil bei den geschaffenen Stellen 4%²³). Für die andere Hälfte werden die gleichen Verhältnisse wie bei den laufenden Sachausgaben unterstellt. Somit ergeben sich bei den investiven Sachausgaben nötige Ausgaben für eine Vollstelle von 95'000 Franken und ein Frauenanteil bei den geschaffenen Stellen von 14%.

Tabelle 5.2/1: Hochrechnung für die indirekten Beschäftigungswirkungen der laufenden und investiven Sachausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden (1994)

	Sachausgaben	Stellen-	davon	
	Mrd. Fr.	einheiten	in 1000	in %
BUND	8,76	84,68	17,82	21%
Beschaffungsausgaben (inkl. SBB/PTT)	6,38	59,63	14,31	24%
Übrige Sachausgaben (ohne SBB/PTT)	2,38	25,05	3,51	14%
KANTONE	11,13	110,09	21,01	19%
Laufende Sachausgaben	5,99	55,98	13,44	24%
Investive Sachausgaben	5,14	54,11	7,57	14%
GEMEINDEN	13,63	134,71	25,79	19%
Laufende Sachausgaben	7,42	69,35	16,64	24%
Investive Sachausgaben	6,21	65,37	9,15	14%
TOTAL	33,52	329,48	64,62	20%

Quellen: Eigene Berechnungen aufgrund verschiedener Quellen (Umfang der Sachausgaben gestützt auf EFV 1995); Annahmen für Hochrechnung vgl. Text.

5.3. Beurteilung der Beschäftigungswirkungen der weiteren Staatsausgaben

Wirkungen der Sachausgaben

Aus den Abschnitten 5.1. und 5.2. lassen sich Aussagen über die Grössenordnung der indirekten Beschäftigungswirkungen der staatlichen Sachausgaben treffen.

Der indirekte Beschäftigungseffekt der staatlichen Sachausgaben ist beachtlich. Mit einem Volumen der Sachausgaben von rund 33 Milliarden Franken löst die öffentliche Hand eine Beschäftigung von rund 330'000 Vollstellen aus. Unter Einbezug der Teilzeitstellen liegt der Beschäftigungseffekt bei gegen 350'000 Stellen, was gegen 10 Prozent der gesamten Beschäftigung entspricht. Die staatlichen Sachausgaben fliessen weitestgehend in Branchen

durch Bauleistungen dominiert und dürften in der Grundstruktur ähnlich sein wie die investiven Sachausgaben der Kantone und Gemeinden.

²³ Gemäss Nationaler Buchhaltung betrug die Bruttowertschöpfung pro beschäftigte Person im Baugewerbe 1992 78'000 Franken (Die Volkswirtschaft 8/95, Tabelle B7.4), was bei einer jährlichen Zuwachsrate von 4% zu den genannten 84'000 Franken 1994 führt. Zum Frauenanteil bei den Beschäftigten im Baugewerbe vgl. BFS (1995 Beschäftigte).

mit einem stark unterdurchschnittlichen Frauenanteil. Die männergeprägte Verzerrung ist besonders ausgeprägt beim Baugewerbe. In der Folge ist lediglich jede fünfte durch diese Ausgaben ermöglichte Stelle durch eine Frau besetzt.

Bei den staatlichen Ausgaben stehen den tendenziell für die Frauen positiven Wirkung der Personalausgaben somit tendenziell negative Wirkungen der durch die Sachausgaben induzierten Beschäftigung entgegen. Wie die Zusammenstellung in **Tabelle 5.3/1** zeigt, ist der Frauenanteil an den Beschäftigten im öffentlichen Sektor mit rund 45 Prozent höher als in der gesamten Wirtschaft mit rund 40 Prozent. Werden nun der öffentliche Sektor und der auf den staatlichen Sachausgaben beruhende Teil des privaten Sektors zusammengefasst, so sinkt der Frauenanteil auf einen unterdurchschnittlichen Wert von 36 Prozent.

Tabelle 5.3/1: Erwerbstätige nach Geschlecht und unterschiedlich abgegrenzten Sektoren, 1994

	Frauen	Männer	Total	Anteil Frauen
Gesamtwirtschaft	1.519	2.249	3.768	40%
Privater Sektor	1'249	1'919	3'168	39%
davon aufgrund staatlicher Sachausgaben	75	275	350	21%
Öffentlicher Sektor	270	330	600	45%
ÖS + Stellen infolge staatl. Sachausgaben	345	605	950	36%

Weitere Staatsausgaben und Entwicklung im Zeitablauf

Zur Wirkung der weiteren Staatsausgaben (Transfer- und Finanzausgaben) und zur Entwicklung im Zeitablauf lassen sich aufgrund der vorhandenen Quellen keine abgestützten Aussagen treffen. Bei der partiell quantitativen Budgetanalyse können diese nicht berücksichtigten Fragen teilweise wieder aufgenommen werden.

6. Zusammenfassung der Beschäftigungswirkungen

Die Analyse der Beschäftigungswirkungen der Finanzpolitik auf die Frauen hat uns zu folgenden wichtigsten Resultaten geführt:

- In den 70er und 80er Jahren erhöhten die Frauen in der Schweiz ihren Anteil an den Erwerbstätigen in bedeutendem Mass. Der Öffentliche Sektor spielte dabei eine wesentliche Rolle: Zum einen legte er im Vergleich zur Privatwirtschaft stärker zu, zum andern erhöhte sich der Frauenanteil im öffentlichen Sektor überdurchschnittlich. Der Anstieg in der Frauenerwerbstätigkeit geht in bedeutendem Mass auf Teilzeitarbeit zurück. Da die Männer die Teilzeitarbeit nur in viel geringerem Mass ausdehnten, nahm der Frauenanteil am Erwerbsvolumen weniger zu als der Anteil an den Erwerbsstellen. Äusserst gering blieben die Fortschritte beim Abbau der geschlechtsspezifischen Lohn-differenz.
- Die Zunahme der Teilzeitarbeit entspricht zum einen einem Bedürfnis vieler Frauen. Teilzeitarbeit ist oft die einzige Möglichkeit, den Erwerbs- und Familienbereich zu vereinbaren. Das Bedürfnis nach Teilzeit ist somit vielfach eher von einem Zwang als von einem Wunsch geprägt. Gefährlich ist die Teilzeitisierung dann, wenn die geschaffenen Teilzeitstellen von prekären Arbeitsverhältnissen (Minimalpensen, ungeschützt, unterqualifiziert und ohne berufliche Perspektiven) geprägt sind.
- In der Rezession der 90er Jahre zeigt sich gesamtwirtschaftlich folgendes geschlechtsspezifische Muster der Krisenabwälzung. Der Rückgang an Erwerbsstellen ist für die Frauen etwas geringer als für die Männer. Dahinter steht ein weit stärkerer Abbau bei den Vollzeitstellen und ein weit stärkerer Ausbau bei den Teilzeitstellen als bei den Männern. Dieses - zumindest teilweise ungewollte - Abdrängen in schlechter gesicherte und zu einem guten Teil geringfügige Teilzeitverhältnisse führt dazu, dass der Anteil der Frauen am Erwerbsvolumen abnimmt. Die Frauen zahlen für die Krise also durch eine verstärkte Segmentierung des Arbeitsmarktes, welche ihnen vor allem flexible, wenig abgesicherte Teilzeitstellen zuordnet. Gleichzeitig haben die Männer ihre durchschnittliche Arbeitszeit in der Krise sogar noch erhöht. Besonders deutlich ist der Backlash für die Frauen bei den Löhnen: In den 90er Jahren öffnet sich die Schere zwischen den Männer- und Frauenlöhnen wiederum. Der Anteil der Frauen am Erwerbseinkommen nimmt in der Folge noch stärker ab als der Anteil am Erwerbsvolumen.
- Die Entwicklung im öffentlichen Sektor sieht für die Frauen etwas günstiger aus. Statistisch nachverfolgen lassen sich allerdings nur Teilbereiche des öffentlichen Sektors. In der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinn konnten die Frauen die Beschäftigung (im Gegensatz zu den Männern) in der Krise noch leicht ausdehnen. Allerdings führt auch hier der ausgeprägte Abtausch von Vollzeit (bei welcher die Frauen einen stärkeren Rückgang hinnehmen mussten als die Männer) mit Teilzeit für die Frauen zu einem stärkeren Rückgang des Erwerbsvolumens als bei den Männern. Immerhin geht der Trend zu einer Verringerung der geschlechtsspezifischen Lohndiskrepanz in der öffent-

lichen Verwaltung i.e.S. auch in der Krise noch weiter, sodass die Frauen den Anteil am Erwerbseinkommen in der öffentlichen Verwaltung i.e.S. noch leicht steigern konnten.

- In der Bundesverwaltung können die Frauen im Gegensatz zu den Männern die Beschäftigung in der Krise noch leicht ausweiten. Der relative Rückgang bei den Vollzeitstellen ist dabei für Männer wie Frauen gleich hoch. In der Folge können die Frauen ihren Anteil an den Erwerbsstellen wie am Erwerbsvolumen leicht vergrössern. Die vorhandenen Statistiken lassen ebenfalls auf eine leichte Verringerung der Lohndiskrepanz schliessen. Alle diese Verbesserungen gehen aber gegenüber den 80er Jahren nur in einem stark reduzierten Ausmass vor sich. Dabei ist auch darauf zu verweisen, dass der Anteil der Frauen beim Bund noch immer weit unterdurchschnittlich ist.
- Die Entwicklung in der Verwaltung des Kantons Bern ist mit jener der Bundesverwaltung vergleichbar. Dabei ist der für die Frauen krisentypische Abtausch von Vollzeit durch Teilzeit hier ausgeprägter festzustellen. Über die Entwicklung der geschlechtsspezifischen Lohndiskrepanz lassen sich keine Aussagen machen. Die Verteilung auf die Lohnklassen ist aber nach wie vor sehr ungleich.
- In der Verwaltung der Stadt Biel kam es für die Männer wie die Frauen zu einem starken Arbeitsplatzabbau. Besonders ausgeprägt ist der Rückgang von Vollzeitstellen bei den Frauen. Da für die Frauen der relative Rückgang sowohl bei den Erwerbsstellen wie beim Erwerbsvolumen leicht geringer ist als für die Männer, konnten sie die entsprechenden Anteile leicht erhöhen. Die Entwicklung der Verteilung auf die Lohnklassen zeigt ein gemischtes Bild; die starke Erhöhung des Frauenanteils bei den untersten Lohnkategorien lässt ein Ansteigen der geschlechtsspezifischen Lohndiskrepanz befürchten.
- Neben den direkten Beschäftigungswirkungen der Personalausgaben entfalten die Staatsausgaben insbesondere im Bereich der Sachausgaben indirekte Beschäftigungseffekte. Über die staatlichen Sachausgaben werden Stellen im Umfang von rund einem Zehntel der Gesamtbeschäftigung geschaffen. Nur rund jede fünfte dieser Stellen entfällt auf eine Frau. Die ausgeprägte Männerorientierung der Sachausgaben führt dazu, dass die direkten und indirekten Beschäftigungswirkungen der staatlichen Ausgaben im gesamten den Frauen nur in unterdurchschnittlichem Mass zugute kommen.

Kasten 6/1: Der grosse Stellenabbau im öffentlichen Dienst ist erst angekündigt

Der Prozess des Arbeitsplatzabbaus in der öffentlichen Verwaltung ist noch keineswegs abgeschlossen. In diesem Zusammenhang ist es fraglich, ob das bis jetzt im Vergleich zur Privatwirtschaft günstigere Bild für die Frauen weiter Bestand haben wird. Insbesondere besteht die Gefahr, dass im Zeichen von "schlanker Verwaltung" arbeitsintensive Dienstleistungsbereiche, in denen die Frauen stark tätig sind (Unterricht, Gesundheit, Betreuung), besonders stark abgebaut werden.

In seinem Bericht zu den Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1995-1999 verfolgt der Bundesrat das Ziel einer Reduktion der Personal-, Sach- und Infrastrukturkosten von rund 5 Prozent. Dies würde einen Abbau von rund 2000 Etatstellen bis 1999 bedeuten, nachdem schon innert der vier Jahre 92-96 in der allgemeinen Bundesverwaltung 1700 Stellen abgebaut wurden.

Der Berner Regierungsrat will bis 1999 rund 900 Arbeitsplätze abbauen. Die Angaben der Gesundheitsdirektion über den geplanten Bettenabbau im Akutbereich lassen befürchten, dass der gesamte Stellenabbau unter Einbezug des Subventionsbereichs gesamthaft mindestens 1600 Stellen betreffen wird. Im Gesundheitswesen sind die Frauen besonders stark betroffen, aber auch im Schulbereich bedrohen verschiedene Massnahmen, wie beispielsweise die Reduktionen beim abteilungsweisen Unterricht in der Primarschule, bei der Musikgrundschule oder der Heilpädagogik in besonderem Masse Frauenarbeitsplätze. Gesamthaft sollen zwei Drittel des Sparzieles im Gesundheits-, Sozial- und Schulbereich realisiert werden.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich seinerseits plant den Abbau von 1600 Stellen, primär in frauendominierten Bereichen, nämlich 1230 Stellen im Gesundheitswesen und 125 Stellen beim Reinigungspersonal. Im Kanton Solothurn ist mit dem Projekt "Schlanker Staat" ein Abbau von 350 Stellen vorgesehen. 400 Stellen sollen im Kanton Tessin bis 1999 gestrichen werden. Im Kanton Genf wurde vorgesehen, den Stellenbestand im öffentlichen Dienst von 1992 bis 1997 um 11 Prozent zu reduzieren (1 Prozent 1992 und je 2 Prozent in den Folgejahren). Das Budget 1996 sieht allerdings einen Personalabbau von weniger als einem Prozent vor. Das Projekt "orchidée" des Kantons Waadt zielt von 1996 bis 1999 auf einen Abbau von 2000 Vollzeitstellen ab, davon 800 in der Verwaltung im engeren Sinn, 430 im Spitalwesen und 490 bei Angeboten im sozialmedizinischen Bereich.

Die Zusammenstellung stützt sich auf Angaben des VPOD

Teil III: Partiell-quantitative Budgetanalyse

In Teil II haben wir den Bereich der Beschäftigungswirkungen unter Beizug aller verfügbarer Datengrundlagen ausgewertet. Im Gegensatz dazu konzentrieren wir uns im vorliegenden Teil III auf die Analyse der Rechnungen und Budgets, ohne weitere Datenquellen beizuziehen. Im Vordergrund steht die Frage, was den Rechnungen und Budgets direkt an Informationen über ihre geschlechtsspezifischen Wirkungen entnommen werden kann. Dabei unterscheiden wir insbesondere drei Dimensionen der Betroffenheit der Frauen: Welches ist die Beschäftigungswirkung des Budgets für die Frauen, welches ist die Nutzenwirkung, welches sind Folgewirkungen auf die Frauen (insbesondere Gratisarbeit)? Lassen sich überhaupt Aussagen treffen, ob sich die Ausgaben eines Kantones, einer Gemeinde oder des Bundes in einer bestimmten Periode positiv oder negativ für die Frauen entwickelt haben? Die im folgenden dargelegte, neu entwickelte Methode der partiell-quantitativen Budgetanalyse (die in Abschnitt 2.3.2. schon skizziert wurde) zeigt auf, in welcher Art Antworten gefunden werden können. Wir sind der Meinung, dass die konkrete Anwendung der Methode ihre Nützlichkeit zeigt, dass diese aber noch in vielen Bereichen verbessert werden kann und soll. Insofern ist zu hoffen, dass den in dieser Studie vorgenommenen Budgetanalysen für den Bund, den Kanton Bern und die Stadt Biel weitere folgen werden und das Instrumentarium laufend weiterentwickelt werden kann.

In Kapitel 7 beschreiben wir die zur Verfügung stehenden Daten und das gewählte Vorgehen ausführlicher. In Kapitel 8 werden die Budgetanalysen für den Bund, den Kanton Bern und die Gemeinde Biel durchgeführt. In Kapitel 9 erfolgt eine Synthese der Resultate.

7. Daten und Vorgehen

Um gestützt auf die Angaben aus den Rechnungen und Budgets der öffentlichen Hand Analysen der geschlechtsspezifischen Wirkung der Ausgabenpolitik machen zu können, sind Probleme auf zwei Ebenen zu lösen. Erstens müssen Daten beschafft werden, die inbezug auf die gestellte Frage, nämlich die besondere Wirkung auf Frauen, auch tatsächlich aussagekräftig sind. Zweitens muss die Entwicklung solcher abgegrenzter Posten im Vergleich zum gesamten Budget auch in aussagekräftiger Art erfasst werden können.

Beschaffung aussagekräftiger Daten. Für die vorliegende Untersuchung sind wir von der Anforderung ausgegangen, dass wir für die Budgetanalyse nur veröffentlichte oder leicht zugängliche schriftliche Informationen verwenden wollen. Andere Informationsbeschaffungen - Erhebungen, Auswertungen von internen Dokumenten etc. - wären über den Rahmen der Untersuchung hinausgegangen. Dies heisst, dass wir uns primär auf die Rechnungen und

Budgets der verschiedenen staatlichen Körperschaften stützen. Dabei handelt es sich um dicke Bücher: Der Voranschlag und die Rechnung des Bundes umfasst je über 600 Seiten, der Umfang der entsprechenden Publikationen liegt beim Kanton Bern bei je rund 400 Seiten und auch die Gemeinde Biel bringt es noch auf je rund 200 Seiten. Aus dem Wust von Zahlen und Kommentaren lässt sich dabei sehr viel und auch sehr viel Wichtiges ersehen. Die Frage der geschlechtsspezifischen Wirkungen ist dabei aber ein Nichtthema. Nicht nur, dass diese in den Kommentaren nie auch nur gestreift werden, der Ausweis der Zahlen lässt unmittelbar fast keine entsprechenden Rückschlüsse zu. Diese Rückschlüsse müssen selber konstruiert werden. Als bester Ansatzpunkt kann dabei die funktionale Gliederung nach Staatsaufgaben dienen.²⁴ Denn die Staatsaufgaben können - im Gegensatz zu den Sachgruppen und Verwaltungseinheiten - mindestens teilweise bezüglich ihrer Auswirkung auf die Frauen beurteilt werden. Die Verfügbarkeit der nach Staatsaufgaben gegliederten Budgets und Rechnungen ist allerdings unterschiedlich.

- Die publizierten Rechnungen und Budgets des Bundes enthalten neben der ökonomischen und institutionellen Gliederung jeweils auch diese funktionale Gliederung nach Staatsaufgaben.
- Bei den Kantonen werden die Budgets und Rechnungen üblicherweise nur nach Sachgruppen und Verwaltungseinheiten gegliedert. Allfällig findet sich eine sehr stark aggregierte funktionale Gliederung (nach den zehn wichtigsten Bereichen: allgemeine Verwaltung, öffentliche Sicherheit, etc.). Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) erstellt aber mittels Umschlüsselung für alle Kantone eine Detailgliederung nach Staatsaufgaben. Diese Detail-Listen sind öffentlich zugänglich.
- Bei den grossen Gemeinden (mit entsprechend differenzierterer Struktur nach Dienststellen) werden Budgets und Rechnungen analog zu den Kantonen nur nach Sachgruppen und Verwaltungseinheiten gegliedert. Auch hier sind bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung Detail-Listen mit einer funktionalen Gliederung vorhanden.
- Die kleineren und mittleren Gemeinden erstellen ihre Budgets und Rechnungen direkt nach der funktionalen Gliederung (und weisen keine Gliederung nach Verwaltungseinheiten aus).

Aufgrund dieser Datenlage mussten wir für die nachfolgende Analyse des Kantons Bern und der Stadt Biel auf die Detail-Listen der EFV zurückgreifen.²⁵ Diese Möglichkeit steht auch für die Analyse der Rechnungen von anderen Kantonen und grossen Gemeinden offen.²⁶ Allerdings hat dieses Vorgehen den Nachteil, dass die Analyse nur retrospektiv für die Rechnungen möglich ist (die Budgets werden nicht umgeschlüsselt) und dass die Auswertung der Detail-Listen relativ aufwendig ist. Günstiger ist die Situation zum einen beim Bund und zum anderen insbesondere bei den kleinen und mittleren Gemeinden. Im Fall dieser Gemeinden sind die Rechnungen/Budgets innerhalb der einzelnen Funktionen vielfach noch nach einzelnen Posten unterteilt, welche eine Beurteilung der geschlechtsspezifischen Bedeutung erlauben.

²⁴ Die unterschiedlichen Gliederungsmöglichkeiten sind in Abschnitt 1.1.1. ausgeführt.

²⁵ Für den Gebrauch der Detail-Listen und zusätzliche Auskünfte danken wir Herrn René Bratschi von der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

²⁶ Anlaufstelle: Eidgenössische Finanzverwaltung, Sektion Finanzausgleich und Statistik, Bernerhof, 3003 Bern, Tel. 031/322'60'98.

Die funktionale Gliederung (der Bundesrechnung und der beim EFV verfügbaren Detail-Listen) ist immer noch verhältnismässig grob und kaum an die uns interessierende Fragestellung angepasst. Es braucht verschiedenste Umrechnungen und qualitative Überlegungen, um eine beschränkte Charakterisierung der ausgewiesenen Ausgabeposten nach deren geschlechtsspezifischer Wirkung vornehmen zu können. In diesem Zusammenhang stellt das **Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte** (FDK 1981) eine wichtige Hilfe dar. Für die einzelnen Posten der funktionalen Gliederung finden sich dort die Stichworte, die für die Zuweisung einzelner Ausgaben massgebend sind. Auch die Eidgenössische Finanzverwaltung stützt sich für die Erstellung der Detail-Listen auf dieses Stichwortverzeichnis, das in **Anhang A3** aufgeführt wird.

Die vom Bund ausgewiesenen Zahlen, wie die bei der Eidgenössischen Finanzverwaltung verfügbaren Angaben für Kantone und Gemeinden, erstrecken sich auf die gesamte Verwaltungsrechnung (laufende Rechnung und Investitionsrechnung). Es wäre an sich möglich, diese Ausgaben weiter aufzugliedern nach laufendem Aufwand (Personalaufwand, Sachaufwand etc.) und nach Investitionsausgaben. Eine solche Differenzierung ist allerdings ziemlich aufwendig und war im Rahmen der vorliegenden Studie nicht mehr zu leisten. Daraus kann sich aber in verschiedenen Bereichen eine gewisse Unschärfe der Resultate ergeben. Darauf wird insbesondere bei den Beschäftigungswirkungen zurückzukommen sein. Zudem kann sich in bei einzelnen Ausgabeposten eine deutliche Abweichung vom Wachstumstrend ergeben, wenn unregelmässig grössere Investitionen vorgenommen werden. Die Gefahr von solchen Über- oder Unterschätzungen des Wachstumstrends besteht insbesondere bei kurzen Beobachtungsperioden (z.B. der Sparperiode von 1993/94). Während diese methodischen Probleme zur Vorsicht bei der Interpretation von einzelnen Ausgabeposten mahnen, vermindert sich die mögliche Verzerrung bei den aggregierten Ausgabeposten (z.B. alle Ausgabeposten mit frauenspezifischem Nutzen) stark.

Auswertung in aussagekräftiger Art. Unter der Voraussetzung, dass aussagekräftige Posten identifiziert werden konnten, stellt sich die methodische Frage, wie die Entwicklung dieser Posten im Vergleich zur Gesamtentwicklung aussagekräftig erfasst und ausgewertet werden kann. Dies ist eine allgemein-methodische Frage, die auch auf andere Fragestellungen (zum Beispiel die Ausgaben für Entwicklungshilfe oder Zivilschutz) Anwendung finden kann. Für die einzelnen Ausgabenbereiche ist aufgrund einer "Normalperiode" deren Charakter zu ermitteln. Handelt es sich um "neue" Aufgaben (wie etwa Umweltschutz oder die Gleichstellungspolitik), die natürlicherweise stärker ansteigen als die Gesamtausgaben, oder handelt es sich um "alte" Aufgaben (wie viele Bereiche von Ruhe und Ordnung, im besonderen das Militär), die in der relativen Bedeutung zurückgehen? Dazwischen liegen "neutrale" Aufgaben mit einem mehr oder weniger stabilen Anteil an den Gesamtausgaben (wie etwa die allgemeine Verwaltung). Für eine Referenzperiode (die den Charakter einer Normalperiode haben soll) wird der entsprechende Charakter anhand der **Wachstumsabweichung** erfasst: um wieviel weicht das Wachstum des betrachteten Ausgabepostens vom Wachstum der Gesamtausgaben ab? Für die Sparperiode wird die Wachstumsabweichung ebenfalls erfasst. Die **Änderung der Wachstumsabweichung** zeigt dann an, wie sich die relative Stellung des Ausgabenpostens innerhalb der Gesamtausgaben verändert hat.

7.1. Charakterisierung der einzelnen Ausgabenposten

In **Tabelle 7.1/1** sind die untersuchten einzelnen Ausgabenposten und deren geschlechtsspezifischen Wirkungen zusammengestellt. Die drei untersuchten Aspekte der geschlechtsspezifischen Wirkung von Budgetausgaben lassen sich wie folgt näher umschreiben.

1. Bei der **Beschäftigung** geht es um die Frage, in welchem Ausmass die durch eine Staatsausgabe im öffentlichen Sektor finanzierten Stellen von Frauen besetzt sind.
2. Beim **Nutzen** geht es um die Frage, welchem Geschlecht der Nutzen einer Staatsausgabe in Form von monetären Leistungen oder von Sachleistungen vorwiegend zugute kommt (Zusammensetzung der "Klientel").
3. Bei den **Folgen** ist zu prüfen, inwieweit durch eine Staatsausgabe indirekte Folgewirkungen auf die Frauen ausgehen. Wir konzentrieren uns dabei auf die Frage der Gratisarbeit von Frauen. Inwieweit verringert eine Staatsausgabe die Notwendigkeit von Gratisarbeit, resp. wieweit zieht ein Abbau dieser Leistung entsprechende Gratisarbeit nach sich?

Sämtliche Ausgabenposten werden auf diese drei Aspekte hin untersucht und klassiert. Für den grössten Teil der Ausgabenposten allerdings kann keine klare Zuordnung vorgenommen werden. In den Abschnitten 7.1.1. bis 7.1.3. umschreiben wir die in Tabelle 7.1/1 festgehaltenen Zuweisungen für die drei Aspekte.

7.1.1. Beschäftigungswirkung im öffentlichen Sektor

Alle Staatsausgaben entfalten eine direkte Beschäftigungswirkung im öffentlichen Sektor. Neben den Personalausgaben können dabei auch die anderen Ausgaben wie Sachausgaben und Transferausgaben in geringerem Mass zur Stellenfinanzierung beitragen. Bei einer differenzierten Analyse müsste die unterschiedliche Beschäftigungswirksamkeit der Ausgaben nach der Sachgruppengliederung mitberücksichtigt werden. Wir mussten auf diese Aufgliederung verzichten, da sie zu aufwendig geworden wäre. Es bleibt somit zu berücksichtigen, dass sich Verzerrungen ergeben können, wenn sich die einzelnen Sachgruppen nicht in gleicher Proportion entwickeln. Wenn beispielsweise die Investitionen im Bereich der Primarschule (Schulhausbauten) ausgeweitet werden während die übrigen Ausgaben gleichbleiben, so wird fälschlicherweise auf einen Anstieg in einem frauenorientierten Beschäftigungsfeld geschlossen. Über die Gesamtheit der Ausgaben hinweg gleichen sich solche Verzerrungen zu einem guten Teil wieder aus.

Gegenüber der Analyse der Beschäftigungswirkung in Teil II ist dieses Vorgehen zum einen eingeschränkter. Die Beschäftigungswirkung kann nur in groben Kategorien erfasst werden, und vor allem werden auch Veränderungen des Frauenanteils innerhalb der einzelnen Ausgabenbereiche gar nicht abgebildet. Zum anderen sind daraus aber auch verschiedene zusätzliche Erkenntnisse möglich. Führt die Sparpolitik zu Veränderungen der Ausgaben, die strukturell die Beschäftigung der Frauen stärkt oder schwächt? Was lässt sich allein aufgrund der Rechnungen über die Entwicklung der Beschäftigungswirkung aussagen?

Wir messen vereinfachend die Beschäftigungswirksamkeit der gesamten Ausgaben pro funktionalem Ausgabenposten mit dem für diesen Bereich statistisch ausgewiesenen Frauenanteil. Im einzelnen gehen wir wie folgt vor. Wir stellen fest, welche Art der Tätigkeit unmittelbar durch eine Staatsausgabe ausgelöst wird. Beispielsweise werden mit Ausgaben für die Primarstufe der Volksschule in erster Linie Stellen für Lehrerinnen und Lehrer geschaffen. Als Grundlage dazu dient das Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte (Anhang 3), das die Ausgabenposten mit Stichwörtern beschreibt. Zum Ausgabenposten "Jugendschutz" beispielsweise werden folgende Stichwörter genannt: Erziehungsheim, Jugendämter, Jugenderziehungsanstalten, Jugendfürsorge, Jugendheime, Jugendherbergen, Jugendhilfe, Jugendsekretariate, Kinderheime, Kinderhorte, Kinderkrippen, Kinderschutz, Mädchenschutz, Pestalozzi-Stiftung, Pro Juventute, Säuglingsfürsorge, Waisenamt, Waisenhäuser.

Mit Hilfe der Betriebszählung 1991 (BFS 1993 BZ) kann der Frauenanteil bei der Beschäftigung festgelegt werden. Bei der Primarstufe der Volksschule beispielsweise beträgt der Anteil der Frauen bei den LehrerInnen 70 Prozent.²⁷ Wir klassieren den Frauenanteil und verwenden dabei folgende Klassifikation:

- ff: stark frauendominiert (Frauenanteil: 80 - 100%)
- f: mittel frauendominiert (Frauenanteil: 60 - 79%)
- o: neutral (Frauenanteil: 40 - 59%)
- m: mittel männerdominiert (Frauenanteil: 20 - 39%)
- mm: stark männerdominiert (Frauenanteil 0 - 19%)

Die Zuweisungen gehen aus Tabelle 7.1/1 hervor. Es zeigen sich dabei keine überraschenden Zuweisungen. Die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Öffentliche Sicherheit (inklusive Landesverteidigung und Beziehungen zum Ausland), Verkehr, Umwelt/Raumordnung, Volkswirtschaft und Finanzen/Steuern sind in ihrer Beschäftigungswirkung klar männerorientiert. Dem steht der beschäftigungsmässig weitgehend frauendominierten Bereich Gesundheit gegenüber. Die verbleibenden Bereiche sind in ihrer Beschäftigungswirkung entweder gemischt (Bildung) oder weitgehend neutral (Kultur/Freizeit, Soziale Wohlfahrt).

7.1.2. Nutzen von Staatsausgaben

Als äusserst schwierig erweist sich die Frage, welchem Geschlecht die Staatsausgaben in Form von Geld- oder Sachleistungen überwiegend zugute kommen. Auf der Grundlage verschiedenster amtlicher Statistiken fragen wir danach, wie sich die "Klientel" einer bestimmten Staatsaufgabe auf die Geschlechter aufteilt. Dabei wenden wir diese Kategorisierung auch bei einer unfreiwilligen Klientel (z.B. Gefängnisinsassen) an. Wir bilden sehr grob drei Kategorien:

²⁷ Die Betriebszählung ist gemäss der "allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige" nach vier Gliederungsstufen geordnet. Die Zuordnung zu einer Wirtschaftsgruppe (3. Gliederungsstufe) oder zu einer Wirtschaftsart (4. Gliederungsstufe) erfolgte nach folgenden Regeln. (1) Da die Betriebszählung nicht zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen unterscheidet, wurde unterstellt, dass der Frauenanteil nur vom Wirtschaftszweig nicht aber von der Rechtsform (öffentlich oder privat) abhängt. (2) Zum Teil stimmte der Ausgabenposten mit dem Wirtschaftszweig genau überein (beispielsweise bei den Kindergärten). In anderen Fällen fasste der Wirtschaftszweig aber mehrere Ausgabenposten zusammen (beispielsweise Verwaltung von Gesundheit und Umwelt). In diesem Falle erfolgte die Einteilung nach dem vermuteten Schwerpunkt des Ausgabenpostens.

- f: Nutzen kommt überwiegend Frauen zugute (Frauenanteil an Klientel 60-100%)
- o: Nutzen nicht deutlich zuordnungsbar (Frauenanteil an Klientel 41-59%)
- m: Nutzen kommt überwiegend Männern zugute (Frauenanteil an Klientel 0-40%)

Bei der **Öffentlichen Sicherheit** sind Rechtssprechung und Strafvollzug aufgrund der markant höheren Kriminalitätsrate der Männer als Ausgabenbereiche mit stark männergeprägter Klientel eingestuft werden.

Bei der **Bildung** dienen die Angaben zu den SchülerInnen und Studierenden als Grundlage für die Klassierung (BFS 1995 Schülerinnen). Wenn der Anteil des einen Geschlechts 60 Prozent und mehr beträgt, so wird der Nutzen eindeutig diesem Geschlecht zugeordnet. Für die Zuordnung der Forschung konnten wir keine sinnvollen Kriterien finden.

Bei der **Kultur und Freizeit** stützen wir uns auf den Mikrozensus 1988, eine Befragung der Bevölkerung über ihre Freizeit- und Kulturaktivitäten (BFS 1990 Freizeit). Aus den Befragungsergebnissen lassen sich zwar keine ganz klaren Anteile an der Klientel ersehen. Aufgrund der Angaben zur Freizeitverwendung oder zur Einschätzung der Wichtigkeit von einzelnen Institutionen können einzelne Ausgabenposten aber doch eindeutig zugeordnet werden. Für die Zuordnung des Ausgabenpostens Bibliotheken an die Frauen stützen wir uns beispielsweise auf das Ergebnis, dass eine signifikant höhere Zahl von Frauen öffentliche Bibliotheken als wichtig erachtet (12,7 Prozent der befragten Frauen gegenüber 7,8 Prozent der Männer).

Bei der **Gesundheit** bilden die Ergebnisse auf der schweizerischen Gesundheitsbefragung 1992/3 die Basis der Zuteilung (BFS 1994 Gesundheit). Die Zuordnung des Ausgabenbereichs "Alkohol- und Drogenmissbrauch" zur männergeprägten Klientel beruht auf der Tatsache, dass Männer in weit stärkerem Mass Alkohol und Drogen konsumieren (30,1 Prozent der Männer konsumieren mindestens einmal täglich Alkohol gegenüber 11,5 Prozent der Frauen, 82'000 Männer konsumieren illegale Drogen gegenüber 35'000 Frauen).

Bei der **Sozialen Wohlfahrt** dient das Verhältnis von RentnerInnen resp. die Aufteilung der Rentensumme nach Geschlecht als Indikator sowie die Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen (Fallzahlen). Dabei stützen wir uns insbesondere auf Statistiken des Bundesamts für Sozialversicherung. Die AHV, die Ergänzungsleistungen zur AHV und die Altersheime werden dabei nutzenmässig schwergewichtig den Frauen zugeordnet. Diese Zuordnung beruht vor allem auf der Tatsache, dass die Frauen an der Bevölkerung über 65 einen Anteil von 60 Prozent und an der Bevölkerung über 80 von 68 Prozent ausmachen. Eine männergeprägte Klientel findet sich demgegenüber bei der Invalidenversicherung, der Arbeitslosenversicherung und der Unfallversicherung. An diesen Beispielen zeigt sich die Schwierigkeit der Interpretation ausgeprägt. Beispielsweise werden die Ergänzungsleistungen zur AHV als Bereiche klassifiziert, deren Nutzen überwiegend den Frauen zugute kommt. Wenn nun ein überdurchschnittlicher Anstieg beobachtet wird, der auf eine Verschlechterung der Lebensbedingungen zurückgeht, heisst dies wirklich, dass der Nutzen für die Frauen gestiegen ist? Das Beispiel zeigt, dass die Ergebnisse in diesem Bereich sehr sorgfältig zu interpretieren sind.

Beim **Verkehr** kann auf die Ergebnisse des Mikrozensus 1989 (BFS 1992 Verkehr) zurückgegriffen werden. Dabei zeigt sich insbesondere, dass die Männer signifikant mehr Autofahren. Für die Männer liegt die täglich mit dem Auto zurückgelegte Strecke bei 31,4 km, für die Frauen bei 19,5 km. Aufgrund der an weiteren Beispielen dokumentierten Ungleichgewichte

im Verkehrsverhalten ordnen wird die Strassenausgaben den Männern zu. Der öffentliche Regionalverkehr entfällt überwiegend auf die Frauen, während die Bundesbahnen nicht einem Geschlecht zugeordnet werden können. Beim Flugverkehr fehlen entsprechende Statistiken. Es ist aber davon auszugehen, dass der Ferienflugverkehr etwa gleichmässig auf Männer und Frauen entfällt, während sich beim Geschäftsverkehr und beim Sportfliegen um ausgeprägte Männerbereiche handelt. Gesamthaft kann die Luftfahrt somit als männerorientierter Bereich eingestuft werden.

Zu den anderen Bereichen **Allgemeine Verwaltung, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft** sowie **Finanzen und Steuern** haben wir weder gangbare Wege noch statistische Grundlagen zur geschlechtsspezifischen Zuordnung des Nutzens gefunden.

Von besonderem Nutzen für die Frauen sind die **Ausgaben für die Förderung der Gleichstellung**. Für den Bund und den Kanton Bern analysieren wir auch die Ausgaben für die direkten Gleichstellungsaufgaben (Gleichstellungsbüros). Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Ausgaben nur einen ganz geringen Teil der gesamten Staatsausgaben ausmachen und die entsprechenden Gleichstellungsbüros erst Anfang der 90er Jahre geschaffen wurden.

7.1.3. Folgewirkungen (Gratisarbeit)

Entscheidungen über einzelne Ausgaben können Auswirkungen weit über die unmittelbar Betroffenen hinaus haben. Wenn in diesem Sinne unbeteiligten Dritten Kosten auferlegt werden, ist von sozialen Folgekosten zu sprechen. Soziale Folgekosten von Sparmassnahmen der öffentlichen Hand können von folgender Art sein:

- Anstieg der Arbeitslosigkeit (z.B. durch geringere staatliche Nachfrage);
- Verlust von Leistungen (z.B. durch Schliessung eines Quartierzentrums);
- Zunahme von unbezahlter Arbeit (z.B. durch Reduktion von Subventionen an Organisationen mit Betreuungsfunktionen wie Spitex);
- Anstieg von Einkommensschwäche (z.B. durch Abschaffung der Drittelsrenten in der IV);
- Aufrechterhaltung oder Verstärkung der Ungleichstellung der Frauen (z.B. durch Vorenthalten von Lohnangleichungen im öffentlichen Dienst).

Solche Folgewirkungen sind naturgemäss schwierig abzuschätzen und können mit Statistiken nur sehr unvollständig erhellt werden. Wir konzentrieren uns im folgenden auf den für die Frauen besonders wesentlichen Aspekt, ob der Abbau von staatlichen Leistungen kompensierende Gratisarbeit (sprich: Frauenarbeit) nach sich zieht. Dabei muss bei den einzelnen Posten qualitativ geprüft werden, welche verschiedenen Aufgaben sich dahinter verbergen und in welcher Wechselbeziehung diese zur Gratisarbeit stehen. Dabei ist die Stichwortzuteilung im Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte nützlich (Anhang A3). Die entsprechenden Zuordnungen wurden in Zusammenarbeit mit der Begleitgruppe vorgenommen.

Von besonderer Bedeutung ist die Auswirkung auf die Gratisarbeit von Frauen in folgenden Bereichen.

- Betreuung von Kindern und Jugendlichen. Diese Posten sind besonders in den Ausgabenbereichen Kultur und Freizeit und soziale Wohlfahrt zu finden: 20 Kindergärten (u.a.

Kindergarten, Kleinkinderschule), 219 nicht aufteilbares Volksschule (u.a. Aufgabenhilfe, Schülerfürsorge, Schülertransporte), 300 Bibliotheken (u.a. Volksbibliothek), 33 Parkanlagen und Wanderwege (u.a. Grünzone, Parkanlage), 34 Sport (u.a. Badeanstalt, Sportanlagen, Jugend und Sport), 35 übrige Freizeitgestaltung (u.a. Freizeitzentren, Freizeitwerkstätten, Spielplatz), 54 Jugendschutz (u.a. Kinderhorte, Kinderkrippe)

- Betreuung von alten und hilflosen Menschen. Diese Posten betreffen weitgehend die Ausgabenbereiche Gesundheit und soziale Wohlfahrt: 40: Spitäler, 41 Kranken- und Pflegeheime (u.a. Heim für Chronischkranke, Krankenhäuser, Sanatorien), 42 Psychiatrische Kliniken, 44 ambulante Krankenpflege (u.a. Hauspflege, Krankenpflege), 450 Alkohol- und Drogenmissbrauch (u.a. Beratungs- und Behandlungsstellen, Drogenstation, Rehabilitationszentren, therapeutische Wohngemeinschaften), 459 übrige Krankheiten (u.a. Krebs, Tuberkulose), 46 Schulgesundheitsdienst (u.a. Schularzt, Schulhygiene), 49 übriges Gesundheitswesen (u.a. Gesundheitsberatung, Hygienemassnahmen, Körperpflege, Krankentransporte), 55 Invalidität (u.a. Eingliederungsstätten, Gebrechliche, Invalidenheim), 57 Altersheime (u.a. Altersheime, Alterssiedlung, Armenanstalten), 580 Altersfürsorge (u.a. Altersbeihilfen, Altersfürsorge, Hinterlassenenfürsorge), 581 Armenunterstützung (u.a. Armenpflege, Armenunterstützung), 589 übrige Fürsorge (u.a. Ferienversorgung, Mahlzeitendienst, Hilfsorganisationen aller Art).

Wenn in einem einzelnen hier aufgeführten Ausgabenbereich gespart wird, so heisst dies noch nicht zwangsläufig, dass die Gratisarbeit in der Folge ansteigen muss. Nehmen wir an, als Sparmassnahme in den Spitälern werden die Patienten früher aus dem Spital entlassen. Dies zieht einen Pflegebedarf nach sich. Falls gleichzeitig die ambulante Krankenpflege ausgebaut wird, muss die Gratisarbeit im Haushalt nicht unbedingt ansteigen. Wenn aber gleichzeitig bei der ambulanten Krankenpflege auch gespart wird, ist ein Abschieben der Arbeit in den privaten Bereich, in den Bereich von Ehefrauen, Lebenspartnerinnen, Mütter, Töchter, Tanten usw. mehr als wahrscheinlich. Ein Sparen an der Gesamtheit der für die Gratisarbeit bedeutsamen Posten lässt mit grosser Sicherheit auf ein Ansteigen der Gratisarbeit für die Frauen schliessen.

Kasten 7.1: Sparen kann auch in Nichterbringung von Leistungen bestehen

In der vorliegenden Studie bewegen wir uns weitgehend an der zahlenmässigen Oberfläche. Sparen bezieht sich auf Aufgaben, die der Staat erbringt. Wenn er jedoch bestimmte Aufgaben überhaupt nicht oder nur auf sehr tiefem Niveau erbringt, so stellen unterlassene Auf- und Ausbaumassnahmen ebenfalls Sparmassnahmen dar. Gerade bei den uns interessierenden Sparmassnahmen auf Kosten der Frauen dürfte diese unsichtbare Art des Sparens eine bedeutende Rolle spielen. Denken wir nur an die Mutterschaftsversicherung, welche 50 Jahre nach der Aufnahme in die Verfassung immer noch nicht realisiert ist, oder an die geringe Infrastruktur für familienexterne Kinderbetreuung.

*Tabelle 7.1/1: Klassifizierung der Ausgabenposten nach
geschlechtsspezifischen Wirkungen*

Ausgabenposten	Wirkungen			Verwendete Quellen (für Zuordnung des Nutzens)
	Beschäftigung	Nutzen	Folgen	
0 Allgemeine Verwaltung				
01 Legislative und Exekutive	m	o	-	-
02 Allgemeine Verwaltung	m	o	-	-
03 Leistungen für Pensionierte	m	o	-	-
09 Nicht aufteilbare Aufgaben	m	o	-	-
1 Öffentliche Sicherheit				
10 Rechtsaufsicht	o	o	-	-
11 Polizei	mm	o	-	-
12 Rechtssprechung	o	m	-	BFS (1995 StatJB, 417)
13 Strafvollzug	mm	m	-	BFS (1995 StatJB, 417)
14 Feuerwehr	mm	o	-	-
15/16 Landesverteidigung				
15 Militärische Landesverteidigung	mm	o	-	-
16 Zivile Landesverteidigung	m	o	-	-
17 Beziehungen zum Ausland				
17 Beziehungen zum Ausland	m	o	-	-
2 Bildung				
20 Kindergärten	ff	o	ja	BFS (1995 Schülerinnen, 16)
21 Volksschule				
210 Primarstufe	f	o	-	BFS (1995 Schülerinnen, 16)
211/2 Sekundarstufe grund und mittel	o	o	-	BFS (1995 Schülerinnen, 16)
213 Sekundarstufe gehoben	m	o	-	BFS (1995 Schülerinnen, 16)
214 Musikschulen	f	o	-	-
215 Arbeits- und Haushaltsunterricht	ff	o	-	-
219 Nicht aufteilbares, Volksschule	o	o	ja	-
22 Sonderschulen	f	m	-	BFS (1995 Schülerinnen, 16)
23 Berufsbildung				
230 Land- u. forstwirtschaftl. Berufe	m	m	-	BFS (1995 Schülerinnen, 18)
231 Industriell-gewerbliche Berufe	m	m	-	BFS (1995 Schülerinnen, 18f.)
232 Kaufmännische Berufe	m	f	-	BFS (1995 Schülerinnen, 19)
233 Pflege- und Sozialberufe	f	f	-	BFS (1995 Schülerinnen, 19)
239 Übriges berufl. Bildungswesen	o	o	-	-
24 Lehrerausbildung	o	f	-	BFS (1995 Schülerinnen, 20)
25 Allgemeinbildende Schulen				
250 Maturitätsschulen	m	o	-	BFS (1995 Schülerinnen, 17)
259 Andere allgemeinbild. Schulen	m	o	-	BFS (1995 Schülerinnen, 18)
26 Höhere Berufsbildung				
260 Ingenieurschulen	mm	m	-	BFS (1995 Schülerinnen, 21)
261 Wirtschaftsschulen	m	m	-	BFS (1995 Schülerinnen, 21)
262 Landwirtschaftliche Techniken	mm	m	-	BFS (1995 Schülerinnen, 21)
27 Hochschulen und Forschung				
270 Bundeshochschulen	m	m	-	BFS (1995 StatJB, 345)
271 Kantonale Hochschulen	m	o	-	BFS (1995 StatJB, 345)
272 Grundlagenforschung	m	o	-	-
273 Angewandte Forschung	m	o	-	-

Beschäftigung: ff: Frauenanteil 80-100%; f: 60-79%; o: 41-59%; m: 21-40%; mm: 0-20%

Nutzen: f: "Klientel" v.a. Frauen (Anteil 60%+); o: neutral; m: "Klientel" v.a. Männer (Anteil 60%+)

Folgen: ja: Folgewirkungen auf Frauen (Gratisarbeit); -: keine spezifische Folgewirkung auf Frauen

Tabelle 7.1/1; Fortsetzung

Ausgabenposten	Wirkungen			Verwendete Quellen
	Beschäftigung	Nutzen	Folgen	(für Zuordnung des Nutzens)
29 Übriges Bildungswesen				
290 Verwaltung	o	o	-	-
291 Berufsberatung	o	o	-	-
292 Erwachsenenbildung	o	o	-	BFS (1995 Weiterbildung)
3 Kultur und Freizeit				
30 Kulturförderung				
300 Bibliotheken	f	f	ja	BFS (1990 Freizeit, 108)
301 Museen	o	o	-	-
302 Theater, Konzerte	o	o	-	-
309 Übrige Kulturförderung	o	o	-	-
31 Denkmalpflege und Heimatschutz	o	o	-	-
32 Massenmedien	m	o	-	-
33 Parkanlagen und Wanderwege	o	o	ja	-
34 Sport	o	m	-	BFS (1990 Freizeit, 90)
35 Übrige Freizeitgestaltung	o	o	ja	-
39 Kirche	o	f	ja	BFS (1990 Freizeit, 115)
4 Gesundheit				
40 Spitäler	f	o	ja	BFS (1995 StatJB, 326)
41 Kranken- und Pflegeheime	ff	o	ja	-
42 Psychiatrische Kliniken	f	o	ja	-
44 Ambulante Krankenpflege	ff	o	ja	BFS (1995 StatJB, 326)
45 Krankheitsbekämpfung				
450 Alkohol- und Drogenmissbrauch	f	m	ja	BFS (1994 Gesundheit, 16)
459 Übrige Krankheiten	f	o	ja	-
46 Schulgesundheitsdienst	f	o	ja	-
47 Lebensmittelkontrolle	m	o	-	-
49 Übriges Gesundheitswesen	f	o	-	-
5 Soziale Wohlfahrt				
50 Altersversicherung	o	f	-	BSV (1995 AHV/IV, 34)
51 Invalidenversicherung	o	m	-	BSV (1995 AHV/IV, 37)
52 Krankenversicherung	o	o	-	BFS (1995 StatJB, 292)
53 Sonstige Sozialversicherungen				
530 Ergänzungsleistungen AHV	o	f	-	BSV (1993 EL, 22)
531 Ergänzungsleistungen IV	o	o	-	BSV (1993 EL, 32)
532 Arbeitslosenversicherung	o	m	-	BSV (1995 Zahlenspiegel, 80f.)
533 Familienausgleichskassen	o	o	-	-
534 Unfallversicherung	o	m	-	BFS (1995 StatJB, 318f.)
54 Jugendschutz	o	o	ja	-
55 Invalidität	o	m	ja	BSV (1994 Invalidität, 6)
56 Sozialer Wohnungsbau	o	o	-	-
57 Altersheime	ff	f	ja	-

Beschäftigung: ff: Frauenanteil 80-100%; f: 60-79%; o: 41-59%; m: 21-40%; mm: 0-20%

Nutzen: f: "Klientel" v.a. Frauen (Anteil 60%+); o: neutral; m: "Klientel" v.a. Männer (Anteil 60%+)

Folgen: ja: Folgewirkungen auf Frauen (Gratisarbeit); -: keine spezifische Folgewirkung auf Frauen

Tabelle 7.1/1; Fortsetzung

Ausgabenposten	Wirkungen			Verwendete Quellen (für Zuordnung des Nutzens)
	Beschäftigung	Nutzen	Folgen	
58 Fürsorge				
580 Altersfürsorge	o	f	ja	Diverse Quellen (vgl. Text)
581 Armenunterstützung	o	o	ja	-
582 Arbeitsämter	o	o	-	-
583 Auslandschweizerhilfe	o	o	-	-
589 Übrige Fürsorge	o	f	ja	Diverse Quellen (vgl. Text)
59 Hilfsaktionen	m	o	-	-
6 Verkehr				
60 Nationalstrassen	mm	m	-	BFS (1992 Verkehr)
61 Kantonalstrassen	mm	m	-	BFS (1992 Verkehr)
62 Gemeindestrassen	mm	m	-	BFS (1992 Verkehr)
621 Gemeindestrassennetz	mm	m	-	BFS (1992 Verkehr)
622 Parkhäuser	mm	m	-	BFS (1992 Verkehr)
63 Privatstrassen	mm	m	-	BFS (1992 Verkehr)
64 Bundesbahnen	mm	o	-	
65 Regionalverkehr	mm	f	-	BFS (1992 Verkehr)
650 Privatbahnen	mm	f	-	BFS (1992 Verkehr)
651 Nahverkehrsbetriebe	mm	f	-	BFS (1992 Verkehr)
652 Seil- und Bergbahnen	mm	o	-	-
66 Schifffahrt	m	o	-	-
67 Luftfahrt	m	m	-	Diverse Quellen (vgl. Text)
68 Nachrichtenübermittlung	m	o	-	-
69 Übriger Verkehr	o	o	-	-
7 Umwelt und Raumordnung				
70 Wasserversorgung	mm	o	-	-
71 Abwasserbeseitigung	mm	o	-	-
72 Abfallbeseitigung	mm	o	-	-
73 Schlachthöfe	m	o	-	-
74 Friedhof und Bestattung	mm	o	-	-
75 Gewässerverbauungen	m	o	-	-
76 Lawinenverbauungen	m	o	-	-
77 Naturschutz	m	o	-	-
78 Übriger Umweltschutz	m	o	-	-
79 Raumordnung	m	o	-	-
8 Volkswirtschaft				
80 Landwirtschaft	m	o	-	-
81 Forstwirtschaft	mm	o	-	-
82 Jagd und Fischerei	mm	o	-	-
83 Tourismus	o	o	-	-
84 Industrie, Gewerbe und Handel	m	o	-	-
85 Banken	o	o	-	-
86 Energie	mm	o	-	-
87 Sonstige gewerbliche Betriebe	m	o	-	-
9 Finanzen und Steuern	m	o	-	-

Beschäftigung: ff: Frauenanteil 80-100%; f: 60-79%; o: 41-59%; m: 21-40%; mm: 0-20%

Nutzen: f: "Klientel" v.a. Frauen (Anteil 60%+); o: neutral; m: "Klientel" v.a. Männer (Anteil 60%+)

Folgen: ja: Folgewirkungen auf Frauen (Gratisarbeit); -: keine spezifische Folgewirkung auf Frauen

7.2. Kennziffern für die Entwicklung der einzelnen Ausgabenposten

Um die Entwicklung einzelner Ausgabenposten oder Gruppen von Ausgabenposten quantitativ analysieren zu können, bilden wir folgende Zuwachsraten:

- Zuwachsrate der Gesamtausgaben in der Referenzperiode;
- Zuwachsrate der Gesamtausgaben in der Sparperiode;
- Zuwachsrate des Ausgabenposten in der Referenzperiode;
- Zuwachsrate des Ausgabenposten in der Sparperiode.

Mit diesen Zuwachsraten bilden wir zwei intuitiv gut nachvollziehbare Indikatoren, den Indikator "Wachstumsabweichung" (WA) und den Indikator "Veränderung der Wachstumsabweichung" (VWA)

Indikator "Wachstumsabweichung" (WA)

Der erste Indikator ist die Wachstumsabweichung des Ausgabenpostens im Vergleich zu den Gesamtausgaben. Er gibt einen Anhaltspunkt, wie hoch das Niveau der Veränderung einer Einzelausgabe gemessen an den Gesamtausgaben ist.

$$WA \approx ZWR_{AP} - ZWR_{GA}$$

WA: Wachstumsabweichung in Prozentpunkten
ZWR: jährliche Zuwachsrate in %
AP: Ausgabenposten
GA: Gesamtausgaben

Die angegebene Gleichung gilt nur näherungsweise. Die exakte Beziehung lautet:

$$WA = \frac{1+ZWR_{AP}}{1+ZWR_{GA}} - 1$$

Für die Berechnungen stützen wir uns auf die exakte Formel ab (Berechnungen über Logarithmieren), der Verständlichkeit wegen benutzen wir im Text jeweils die einfachen Näherungsformeln.

Beispiel:

Zuwachsrate des Ausgabenpostens	4%
Zuwachsrate der Gesamtausgaben	3%

Näherungsformel:

$$WA = 4\% - 3\% = 1\%$$

exakte Berechnung:

$$WA = \frac{1+0,04}{1+0,03} - 1 = 0,97\%$$

Wir bilden die Wachstumsabweichung sowohl für die Referenz- als auch die Sparperiode.

Demnach bedeutet:

WA (RP) Wachstumsabweichung in der Referenzperiode

WA (SP) Wachstumsabweichung in der Sparperiode

Indikator "Veränderung der Wachstumsabweichung" (VWA)

Eine Schwierigkeit bei der Analyse ergibt sich, wenn der Wandel bei den staatlichen Aufgaben mitberücksichtigt werden soll. Bei etablierten staatlichen Aufgaben (z.B. die Ausgaben für Ruhe und Ordnung) ist die Zuwachsrate in der Regel tiefer als bei neuen staatlichen Aufgaben, die infolge des Nachholbedarfs über höhere Zuwachsraten verfügen. Demnach ist eine reale jährliche Zuwachsrate von einem Prozent im Falle von etablierten Aufgaben möglicherweise viel, bei neuen Aufgaben jedoch wenig. Bei einigen Aufgaben, die vorrangig im Interesse der Frauen sind, handelt es sich um solche neuen Aufgaben mit einem Nachholbedarf. Um die Abhängigkeit einer Einzelausgabe von der Zuwachsrate der Gesamtausgaben und der Periode (Referenz- oder Sparperiode) darzustellen, verwenden wir die *Veränderung der Wachstumsabweichungen*.

Für die Charakterisierung der Entwicklung zwischen der Referenzperiode und der Sparperiode stützen wir uns auf die Entwicklung der Wachstumsabweichung, die in der Veränderung der Wachstumsabweichung (VWA) festgehalten wird:

$$VWA \approx WA(SP) - WA(RP)$$

Die folgenden prinzipiellen Zusammenhänge sind denkbar.

- **VWA=0** bedeutet, dass sich der Wachstumsrhythmus der Einzelausgabe im genau gleichen Rahmen verändert hat wie der Wachstumsrhythmus der Gesamtausgaben. Wir sprechen von einem **neutralen Ausgabenposten**.

- **VWA > 0** ergibt sich, wenn der Wachstumsrhythmus relativ zugenommen hat. Hier handelt es sich um einen **Ausbauposten**.
- **VWA < 0** zeigt, dass der Wachstumsrhythmus relativ abgenommen hat. Hier handelt es sich um einen **Sparposten**.

Die Charakterisierung in Ausbau- und Sparposten bezeichnet die Veränderung der Wachstumsabweichung. Sie sagt jedoch noch nichts darüber aus, von welchem Niveau aus diese Veränderung zustande gekommen ist. Um die Struktur der Entwicklung zu sehen, muss das Ausgangsniveau der Wachstumsabweichung in der Referenzperiode ebenfalls miteinbezogen werden. In der nachfolgenden Tabelle 8.1/1 beispielsweise ist die ausgewiesene Veränderung der Wachstumsabweichung für die allgemeine Verwaltung und für die öffentliche Sicherheit gerade gleich gross (-3,4 Prozentpunkte). Während sich dahinter im einen Fall (allgemeine Verwaltung) eine Entwicklung von einem leicht überdurchschnittlichen Wachstum in der Referenzperiode zu einem mässig unterdurchschnittlichen Wachstum in der Sparperiode verbirgt, handelt es sich im anderen Fall (öffentliche Sicherheit) um einen Bereich, der in der Referenzperiode schon unterdurchschnittlich gewachsen ist und sich in der Sparperiode stark unterdurchschnittlich entwickelt.

7.3. Kurzbeschrieb des Vorgehens

1. Gegenstand der folgenden partiell-quantitativen Budgetanalyse sind die **Staatsausgaben** während dem Konjunkturzyklus 1984-94 für jeweils eine Staatseinheit (Bund, Kanton Bern, Gemeinde Biel). Die Einnahmenseite wird ausser Acht gelassen.
2. Wir unterteilen die Finanzpolitik in zwei Perioden, die miteinander verglichen werden. Als **Referenzperiode (RP)** wählen wir den Zeitraum von 1984-1992. In dieser Periode legten die Staatsausgaben im allgemeinen leicht mehr zu als das Bruttoinlandprodukt, es handelt sich um eine mässige Ausbauperiode. Die Jahre 1993-94 bilden die Analyseperiode, die als **Sparperiode (SP)** charakterisiert wird.²⁸
3. Wir stützen uns auf die funktionale Gliederung der Ausgaben nach Staatsaufgaben. Je nach Staatsebene sind unterschiedlich viele Posten ausgewiesen, im allgemeinen um die 100 Posten. Wir klassieren diese **Ausgabenposten** der Rechnungen nach ihrer Wirkung auf Frauen hin.
4. Drei **Aspekte der Staatsausgaben** werden untersucht:
 - Geschlechtsspezifische Beschäftigungswirkung
 - Geschlechtsspezifischer Nutzen
 - Geschlechtsspezifische Folgewirkungen (Gratisarbeit)

²⁸ Statistisch ist der Beginn der Sparperiode (sinkende Staatsquote) zwar zum Teil erst später festzustellen, da die Sparentscheide vielfach noch durch die verspäteten Auswirkungen früherer Ausbauentcheide überdeckt werden. Die Datenlage lässt aber keine Verlängerung der Periode nach hinten zu. Für die Gemeinden und Kantone ist 1994 das letztverfügbare Jahr, für welches eine nach Funktionen gegliederte Rechnung vorliegt. Lediglich für den Bund könnte auf der Ebene des nach Funktionen gegliederten Budgets eine Analyse bis 1996 vorgenommen werden. Da sich die effektiven Rechnungen letztlich aber sehr stark von den Budgets unterscheiden können, verzichten wir auf eine Vermischung der Analyse von Rechnungen und Budgets.

5. Diese Klassierung wird aufgrund von statistisch bekannten Zusammenhängen und weiteren Überlegungen vorgenommen. Es kann sich dabei nur um eine grobe **Kategorisierung** (frauenorientierte, männerorientierte oder neutrale Wirkung) handeln, da sich zum Teil innerhalb der verfügbaren Ausgabenposten einzelne Ausgaben finden, die sich in ihrer Wirkung entgegenstehen.
6. Wir fassen die derart klassierten Ausgabenposten in Gruppen zusammen und vergleichen die Wachstumsraten der jeweiligen Gruppen in der Referenz- und der Sparperiode. Dabei wird die Entwicklung einer einzelnen Gruppe durch die **Wachstumsabweichung (WA)** in der Referenz- und Sparperiode charakterisiert. Die **Veränderung der Wachstumsabweichung (VWA)** dient als hauptsächlicher Indikator, der konzentriert Auskunft gibt über die Entwicklung der interessierenden Gruppe von Ausgabenposten.

8. Budgetanalyse für den Bund, den Kanton Bern und die Gemeinde Biel

Die Grunddaten für die partiell-quantitativen Budgetanalysen für den Bund, den Kanton Bern und die Gemeinde Biel finden sich in den Anhängen A4.1. bis A4.3. Die Darstellung der Resultate erfolgt für jede Staatsebene nach demselben Aufbau.

In einem ersten Abschnitt betrachten wir die Entwicklungen gemäss der groben Aufgliederung nach Staatsfunktionen. Diese Entwicklungen erlauben uns, gewisse Rückschlüsse über die Auswirkungen auf die Frauen zu ziehen. Wie wir im vorhergehenden Kapitel (Tabelle 7.2/1) gesehen haben, sind bei den unterschiedlichen Fragestellungen unterschiedliche Staatsaufgaben von Bedeutung. Für die Beschäftigungswirkung sind für die Frauen vor allem die Funktionen Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt von Bedeutung. Demgegenüber sind die anderen Funktionen in ihren Beschäftigungswirkungen weitestgehend männerdominiert. Die Ausgaben mit besonderem frauenspezifischem Nutzen finden sich teilweise unter den Funktionen Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt und Verkehr. Die nutzenmässig den Männern zuzuordnenden Posten gehören weitgehend zu Funktionen, die auch für die Frauen wichtig sind (Bildung, soziale Wohlfahrt, Verkehr). Die Ausgabenposten mit möglichen Folgewirkungen auf die Gratisarbeit der Frauen betreffen einzelne Bereiche aus den Funktionen Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt.

In einem zweiten Abschnitt analysieren wir die Entwicklung der frauenrelevanten Ausgabe-posten: A) Beschäftigungswirkung, B) Nutzen, C) Folgekosten. Für jede Staatsebene wird zudem ein Einzelbereich von besonders wichtigen Ausgaben für die Frauen in einem Kasten eingehender analysiert. Für den Bund und den Kanton Bern handelt es sich um die direkten Gleichstellungsausgaben, für die Gemeinde Biel um die Subventionen an soziale Institutionen.

8.1. Budgetanalyse für den Bund

8.1.1. Entwicklung nach Staatsfunktionen

Aus **Tabelle 8.1/1** geht die Entwicklung der Bundesausgaben nach Staatsfunktionen hervor. Vorerst ist festzustellen, dass sich beim Bund in der Sparperiode von 1993-94 die Sparpolitik zahlenmässig erst ansatzweise niederschlägt. Zwar hat sich das Wachstum der gesamten Staatsausgaben nominal von jährlich 6,8 Prozent in der Referenzperiode von 1984-1992 auf jährlich 4,6 Prozent in der Sparperiode verringert. Das Ausgabenwachstum liegt damit aber immer noch deutlich über dem BIP-Wachstum von 1,9 Prozent.

Tabelle 8.1/1: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach Staatsfunktionen, Bund 1984-1994

Staatsfunktionen	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Allgemeine Verwaltung	1'343	1,0	-3,8	-4,8
Öffentliche Sicherheit	8'499	-1,4	-6,1	-4,7
Justiz, Polizei	450	0,3	-2,4	-2,6
Beziehungen zum Ausland	2'114	3,4	-4,8	-7,9
Landesverteidigung	5'935	-2,8	-6,8	-4,2
Bildung	3'081	0,1	-0,4	-0,6
Kultur und Freizeit	288	2,2	-3,0	-5,1
Gesundheit	163	4,8	-2,2	-6,7
Soziale Wohlfahrt	10.695	0,9	6,6	5,7
Verkehr	6'177	-0,2	0,1	0,2
Umwelt und Raumordnung	637	0,7	-3,4	-4,1
Volkswirtschaft	4'146	0,0	-2,1	-2,1
Finanzen und Steuern	6'313	0,8	1,9	1,1

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 41,3 Mrd. Fr., ZWR(RP)=6,8%, ZWR(SP)=4,6%

Quelle: Anhangstabelle A3/1

Wie hat sich die relative Stellung der einzelnen Funktionen zwischen den zwei Perioden verändert? Am stärksten legen die Ausgaben für Soziale Wohlfahrt zu (Veränderung der Wachstumsabweichung VWA von +5,7 Prozentpunkten). Dieser starke Zuwachs ist massgeblich vom Darlehen an die Arbeitslosenversicherung von 1994 geprägt (im Umfang von 1,15 Milliarden Franken). Die Ausgaben für Finanzen und Steuern nehmen ebenfalls an Bedeutung zu (VWA von +1,1 Prozentpunkten). Darin spiegelt sich insbesondere der erhöhte Zinsaufwand. Danach folgen die Ausgaben für den Verkehr (VWA +0,2 Prozentpunkte).

Alle anderen Posten verlieren in der Sparperiode im Vergleich zur Entwicklung der Gesamtausgaben an Wachstumstempo. Ausgeprägt ist die Verschlechterung bei den "kleinen" Funktionen Kultur und Freizeit, Gesundheit, Umwelt und Raumordnung. Diese legten in der Referenzperiode noch stärker zu als die gesamten Ausgaben, in der Sparperiode hingegen wachsen sie schwächer an. Das gleiche gilt für die grösseren Posten allgemeine Verwaltung und die Beziehungen zum Ausland. Die Ausgaben für Beziehungen zum Ausland (u.a. Entwicklungshilfe) wurden relativ am stärksten verringert (VWA -7,9 Prozentpunkte). Die übrigen Bereiche der öffentlichen Sicherheit (Justiz/Polizei und Landesverteidigung) entwickelten sich ebenfalls stark unterdurchschnittlich. Die Ausgaben für die Funktionen Bildung und Volkswirtschaft schliesslich gingen von einer durchschnittlichen Entwicklung in der Referenzperiode auf eine leicht unterdurchschnittliche Entwicklung in der Sparperiode zurück.

8.1.2. Entwicklung der frauenrelevanten Ausgabenposten

A. Beschäftigungswirkung

In **Tabelle 8.1/2** sind die Kennziffern für die verschiedenen Gruppen von Ausgabenposten mit unterschiedlichen geschlechtsspezifischen Beschäftigungswirkungen zusammengestellt.

Tabelle 8.1/2: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach geschlechtsspezifischen Beschäftigungswirkungen, Bund 1984-1994

Ausgabenposten	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Frauenorientiert gesamt	203	1,6	-0,6	-2,2
<i>stark frauenorientiert</i>	0	..	..	..
<i>mittel frauenorientiert</i>	203	1,6	-0,6	-2,2
Männerorientiert gesamt	29'824	-0,3	-2,1	-1,8
<i>stark männerorientiert</i>	12'398	-1,4	-3,7	-2,4
<i>mittel männerorientiert</i>	17'426	0,6	-0,8	-1,5
Neutral	11'314	0,9	6,1	5,2

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 41,3 Mrd. Fr., ZWR(RP)=6,8%, ZWR(SP)=4,6%

Quelle: Anhangstabelle A3/1

Auffällig ist zum einen, dass 1994 von den gesamten Ausgaben von gut 40 Mrd. Franken ganze 200 Millionen (0,5 Prozent) eine frauenorientierte Beschäftigungswirkung hatten. Dies lässt sich damit erklären, dass die Funktionen mit einer ausgeprägteren Beschäftigungswirkung für die Frauen (insbesondere Bildung und Gesundheit) beim Bund eine untergeordnete Rolle spielen. Rund 42 Prozent der Bundesausgaben sind in der Beschäftigungswirkung stark, rund 30 Prozent schwach männerorientiert und rund 27 Prozent sind in ihrer Wirkung neutral.

Während die minimalen Ausgaben mit einer frauenorientierten Beschäftigungswirkung in der Referenzperiode noch um 1,6 Prozentpunkte stärker anstiegen als die Gesamtausgaben, nahmen sie in der Sparperiode um 0,6 Prozentpunkte weniger zu als die Gesamtausgaben. Die Veränderung der Wachstumsabweichung beträgt somit -2,2 Prozentpunkte. Die Ausgaben mit einer männerdominierten Beschäftigungswirkung gingen in der Sparperiode ebenfalls relativ zurück. Die Veränderung der Wachstumsabweichung ist mit -1,8 Prozentpunkten aber geringer als bei den frauenorientierten Ausgabenposten. Der Rückgang ist besonders bei den stark männerorientierten Bereichen ausgeprägt, was weitgehend auf den Beschäftigungsabbau im Bereich der Landesverteidigung zurückzuführen ist. Die Ausgaben mit neutraler Beschäftigungswirkung legen in ihrem relativen Wachstumsrhythmus stark zu (Veränderung der Wachstumsabweichung von +5,2 Prozentpunkten).

B. Nutzen

In **Tabelle 8.1/3** sind die Kennziffern für die Gruppen von Ausgabenposten mit einem unterschiedlichen geschlechtsspezifischem Nutzen zusammengestellt.

Tabelle 8.1/3: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach geschlechtsspezifischem Nutzen, Bund 1984-1994

Ausgabenposten	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Nutzen v.a. für Frauen	6'719	0,1	-1,2	-1,3
Nutzen v.a. für Männer	9'984	0,5	7,4	6,9
Nutzen nicht zuordnungsbar	23'487	-0,1	-1,9	-1,8

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 41,3 Mrd. Fr., ZWR(RP)=6,8%, ZWR(SP)=4,6%

Quelle: Anhangstabelle A3/1

Für knapp 60 Prozent der Ausgaben lässt sich kein geschlechtsspezifischer Nutzen zuordnen. Rund ein Viertel entfällt auf Ausgaben mit einem männerdominierten Nutzen, rund ein Sechstel der Ausgaben entfaltet einen Nutzen vor allem für die Frauen.

Die Ausgaben mit einem den Männern zuordenbaren Nutzen haben von einer leicht überdurchschnittlichen Entwicklung in der Referenzperiode auf eine stark überdurchschnittliche Entwicklung in der Sparperiode zugelegt (Veränderung der Wachstumsabweichung von +6,9 Prozentpunkten). Darin spiegelt sich unter anderem der starke Anstieg der Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung (deren Nutzen schwergewichtig den Männern zukommt) wieder. Die Ausgaben, welche nutzenmässig den Frauen zuzurechnen sind, sind demgegenüber von einer etwa durchschnittlichen Entwicklung in der Referenzperiode auf eine unterdurchschnittliche Entwicklung in der Sparperiode zurückgegangen (Veränderung der Wachstumsabweichung von -1,3 Prozent). Noch etwas an Boden verloren haben die Ausgaben, deren Nutzen nicht eindeutig einem Geschlecht zuzuordnen ist (Veränderung der Wachstumsabweichung von -1,8 Prozentpunkten).

C. Folgekosten

In **Tabelle 8.1/4** sind die Kennziffern für die Ausgabenposten mit vermuteten Folgewirkungen auf die Gratisarbeit von Frauen zusammengestellt.

Tabelle 8.1/4: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach geschlechtsspezifischen Folgekosten, Bund 1984-1994

Ausgabenposten	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Folgekosten für Frauen	151	2,5	0,5	-2,0
Übrige Posten	41'190	0,0	0,0	0,0

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 41,3 Mrd. Fr., ZWR(RP)=6,8%, ZWR(SP)=4,6%

Quelle: Anhangstabelle A3/1

Da die Bereitstellung von Infrastruktur für die Betreuung von Kindern, alten und hilflosen Menschen vor allem Aufgabe der Kantone und Gemeinden ist, liegt der Anteil der Ausgaben mit Folgewirkungen auf die Gratisarbeit der Frauen beim Bund naturgemäss sehr tief. 1994 machen sie weniger als ein halbes Prozent der Gesamtausgaben aus. In der Referenzperiode legten diese Ausgaben ihrem starken Nachholbedarf entsprechend deutlich stärker zu als die Gesamtausgaben (Wachstumsabweichung von 2,4 Prozentpunkten). In der Sparperiode werden diese Ausgaben zurückgedrängt. In der Folge sinkt die Wachstumsabweichung um -2,0 Prozentpunkte. Der Bund hat mit seiner Ausgabenpolitik in der Sparperiode also dazu beigetragen, dass vermehrt Aufgaben in den Bereich der Gratisarbeit von Frauen abgeschoben werden.

Kasten 8/1: Gleichstellungsausgaben des Bundes

Die direkten Gleichstellungsausgaben des Bundes bestehen insbesondere im Aufwand für das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (Personalaufwand und Kredit für die Finanzierung von Aufträgen), im Kredit für die Eidgenössische Frauenkommission und in den rund 70 Stellenprozenten, welche beim Eidgenössischen Personalamt für die Frauenförderung eingesetzt werden. Insgesamt ergibt dies für 1994 eine Summe von 1'548'608 Franken. Von den gesamten Ausgaben der Finanzrechnung des Bundes von 41'341'247'000 Franken entfallen also ganze 0,038 Promille auf die direkten Gleichstellungsaufgaben.

Die Entwicklung der Gleichstellungsausgaben und der gesamten Bundesausgaben kann erst ab 1992 sinnvoll verglichen werden, da das Eidgenössische Gleichstellungsbüro seine Tätigkeit in den Neunziger Jahren aufnahm. Von 1992 bis 1994 stiegen die Gleichstellungsausgaben um 7,6 Prozent an, während die gesamten Ausgaben der Finanzrechnung um 9,3 Prozent zulegten. Der Anteil der Gleichstellungsausgaben wurde somit noch etwas minimier und liegt 1994 bei 0,037 Promille.

Quellen: Angaben des Eidgenössischen Gleichstellungsbüros

8.2. Budgetanalyse für den Kanton Bern

8.2.1. Entwicklung nach Staatsfunktionen

Die Entwicklung der Ausgaben des Kantons Bern nach Staatsfunktionen (**Tabelle 8.2/1**) zeigt eine deutliche Zäsur zwischen der Referenzperiode 1984-1992 und der Sparperiode 1993-94. Im Zeitraum von 1984-92 stiegen die nominalen Ausgaben mit 9,0 Prozent jährlich stärker als das nominale Bruttoinlandprodukt mit 6,0 Prozent. Zwischen 1992 und 1994 lag das Ausgabenwachstum mit 0,8 Prozent unter dem BIP-Wachstum von 1,9 Prozent. Dieser starke Bruch in der Entwicklung ist zu einem guten Teil auf die Aufwendungen des Jahres 1992 zugunsten der Berner Kantonalbank in Höhe von 250 Millionen Franken zurückzuführen.

Tabelle 8.2/1: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach Staatsfunktionen, Kanton Bern 1984-1994

Staatsfunktionen	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Allgemeine Verwaltung	386	1,4	1,7	0,3
Öffentliche Sicherheit	615	-3,4	3,1	6,7
Justiz, Polizei	550	-2,9	3,8	6,8
Landesverteidigung	65	-8,3	-1,7	7,2
Bildung	2'150	-2,6	-0,3	2,3
Kultur und Freizeit	121	-1,6	-16,3	-14,9
Gesundheit	870	0,1	-4,6	-4,7
Soziale Wohlfahrt	999	1,8	8,2	6,3
Verkehr	531	-3,4	4,8	8,5
Umwelt und Raumordnung	157	-0,9	3,8	4,8
Volkswirtschaft	595	3,8	-11,3	-14,6
Finanzen und Steuern	1066	10,7	2,9	-7,1

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 7,5 Mrd. Fr., ZWR(RP)=9,0%, ZWR(SP)=0,8%

Quelle: Anhangstabelle A3/2

Die Spannweite in den Veränderungen der Wachstumsabweichung nach den unterschiedlichen Staatsfunktionen ist gross und reicht von -14,9 bis +8,5 Prozentpunkten. In der Sparperiode ging der Anteil der Ausgaben für Kultur/Freizeit und Volkswirtschaft besonders ausgeprägt zurück. Während sich die Entwicklung im Bereich Volkswirtschaft (-14,6 Prozentpunkte) durch die Besonderheit der Kantonalbank-Unterstützung erklären lässt, deutet die Entwicklung im Bereich Kultur und Freizeit (-14,9 Prozentpunkte) auf ein starkes Sparen zulasten kultureller Anliegen. Ebenfalls deutlich negative Veränderung der Wachstumsabweichung ergeben sich bei den Funktionen Finanzen/Steuern (-7,1 Prozentpunkte) und

Gesundheit (-4,7 Prozentpunkte). Alle anderen Funktionen können zulegen. Besonders deutlich sind die Zunahmen der Wachstumsabweichungen bei den Funktionen Verkehr (+8,5 Prozentpunkte), Öffentliche Sicherheit (+6,7 Prozentpunkte), Soziale Wohlfahrt (+6,3 Prozentpunkte) und Umwelt/Raumordnung (+4,8 Prozentpunkte). Die Ausgaben für Bildung können zwar im Vergleich zur Referenzperiode etwas zulegen (+2,3 Prozentpunkte), wachsen aber in der Sparperiode immer noch unterdurchschnittlich an. Nur wenig verändert sich die Position der Allgemeinen Verwaltung, deren Ausgaben in beiden Perioden leicht überdurchschnittlich zunehmen.

8.2.2. Entwicklung der frauenrelevanten Ausgabenposten

A. Beschäftigungswirkung

Wie sich aus **Tabelle 8.2/2** entnehmen lässt, haben von den gesamten Ausgaben von rund 7,5 Mrd. Franken ein guter Fünftel (1,7 Mrd.) eine frauenorientierte Beschäftigungswirkung. Demgegenüber entfallen auf die männerorientierten Bereiche über die Hälfte der Ausgaben (3,9 Mrd.). Ein Viertel der Ausgaben (1,9 Mrd.) sind in ihrer Beschäftigungswirkung neutral. Eine stark frauenorientierte Beschäftigungswirkung entfalten lediglich rund ein Prozent der Ausgaben (77 Millionen), gegenüber 16 Prozent (1,2 Mrd.), die stark männerdominierte Beschäftigungsbereiche betreffen. Auch auf der Kantonsebene zeigt sich somit eine sehr klare, wenn auch im Vergleich zum Bund etwas weniger ausgeprägte Männerausrichtung bei der Beschäftigungswirkung.

Tabelle 8.2/2: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach geschlechtsspezifischen Beschäftigungswirkungen, Kanton Bern 1984-1994

Ausgabeposten	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Frauenorientiert gesamt	1694	-1,6	-3,9	-2,3
<i>stark frauenorientiert</i>	77	-4,0	-0,1	4,0
<i>mittel frauenorientiert</i>	1'617	-1,4	-4,0	-2,6
Männerorientiert gesamt	3'935	0,7	-1,3	-1,9
<i>stark männerorientiert</i>	1'197	-3,4	2,8	6,4
<i>mittel männerorientiert</i>	2'737	2,8	-3,0	-5,6
Neutral	1'860	0,3	7,3	6,9

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 7,5 Mrd. Fr., ZWR(RP)=9,0%, ZWR(SP)=0,8%

Quelle: Anhangstabelle A3/2

Sowohl in der Referenzperiode von 1984-92 wie in der Sparperiode von 1993-94 liegt das Wachstum der Ausgaben mit frauenorientierter Beschäftigungswirkung unter dem allgemeinen Ausgabenwachstum. Bei den sehr geringen Ausgaben für stark frauenorientierte Berei-

che nähert sich die Entwicklung in der Sparperiode dem Wachstum der Gesamtausgaben an. Bei den mittel frauenorientierten Bereichen ist hingegen eine deutliche Verschlechterung um -2,6 Prozentpunkte zu ersehen: Lag die Entwicklung dieser Ausgaben von 1984-92 noch um 1,4 Prozentpunkt unter dem Wachstum der Gesamtausgaben, vergrösserte sich die Differenz 1993-94 auf -4,0 Prozentpunkte. Für die frauenorientierten Bereiche im gesamten resultiert eine Veränderung der Wachstumsabweichung von -2,3 Prozentpunkten. Die Ausgaben mit männerorientierter Beschäftigungswirkung gehen gesamthaft von einer leicht überdurchschnittlichen zu einer leicht unterdurchschnittlichen Entwicklung zurück (Veränderung der Wachstumsabweichung von -1,9 Prozentpunkten). Die stark männerorientierten Bereiche legen dabei zu, die mittel männerorientierten Bereiche gehen zurück. Die neutralen Ausgaben legen mit einer Veränderung der Wachstumsabweichung von +6,9 Prozentpunkten am stärksten zu.

B. Nutzen

Wie **Tabelle 8.2/3** zeigt, lassen sich beim Kanton Bern (ähnlich wie beim Bund) rund zwei Dritteln der Ausgaben kein geschlechtsspezifischer Nutzen zuordnen. Das verbleibende knappe Drittel entfällt nutzenmässig in etwas stärkerem Mass auf die Männer als auf die Frauen. Die Ausgaben mit geschlechtsspezifisch klarem Nutzen haben in der Sparperiode verhältnismässig mehr zugelegt, während die nicht zuordenbaren Ausgaben relativ zurückgegangen sind (Veränderung der Wachstumsabweichung -2,3 Prozentpunkte).

Die Zunahme bei den Ausgaben mit männerorientiertem Nutzen (+10,7 Prozentpunkte) ist markant grösser als bei den Ausgaben mit frauenorientiertem Nutzen (+3,2 Prozentpunkte). Der Anstieg des männerorientierten Nutzens lässt sich zu einem guten Teil auf den Anstieg bei den Ausgaben für Invalidität und Arbeitslosigkeit zurückführen, während der Anstieg beim frauenorientierten Nutzen weitgehend auf den Anstieg bei der AHV und der übrigen Fürsorge entfällt. Werden diese zwei Posten nicht berücksichtigt, so entwickeln sich die Posten mit frauenorientierten Nutzen negativ.

Tabelle 8.2/3: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach geschlechtsspezifischem Nutzen, Kanton Bern 1984-1994

Ausgabenposten	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Nutzen v.a. für Frauen	1'001	1,3	4,5	3,2
Nutzen v.a. für Männer	1'062	-2,0	8,5	10,7
Nutzen nicht zuordnungsbar	5'426	0,2	-2,2	-2,3

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 7,5 Mrd. Fr., ZWR(RP)=9,0%, ZWR(SP)=0,8%

Quelle: Anhangstabelle A3/2

C. Folgekosten

Im Vergleich mit dem Bund sind beim Kanton Bern für einen erheblich höheren Anteil der Ausgaben von rund 21 Prozent (1,6 von 7,5 Mrd. Franken) Folgewirkungen auf die Gratisarbeit zu vermuten. In diesen Bereichen lag das Wachstum in der Referenzperiode von 1984-92 leicht über dem Wachstum der Gesamtausgaben. In der Sparperiode von 1992-94 mussten diese Ausgaben einen starken Einbruch hinnehmen. Ihr jährliches Wachstum lag um -3,7 Prozentpunkte unter dem Wachstum der Gesamtausgaben. Die Veränderung der Wachstumsabweichung beträgt somit 4,5 Prozentpunkte. Diese starke Verschlechterung der relativen Position ist umso gravierender, als diese Posten einen sehr starken Nachholbedarf aufweisen, der schon in der Referenzperiode nicht entsprechen zum Tragen kam.

Tabelle 8.2/4: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach geschlechtsspezifischen Folgekosten, Kanton Bern 1984-1994

Ausgabeposten	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Folgekosten für Frauen	1'634	0,8	-3,7	-4,5
Übrige Posten	5'854	-0,2	1,1	1,4

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 7,5 Mrd. Fr., ZWR(RP)=9,0%, ZWR(SP)=0,8%

Quelle: Anhangstabelle A3/2

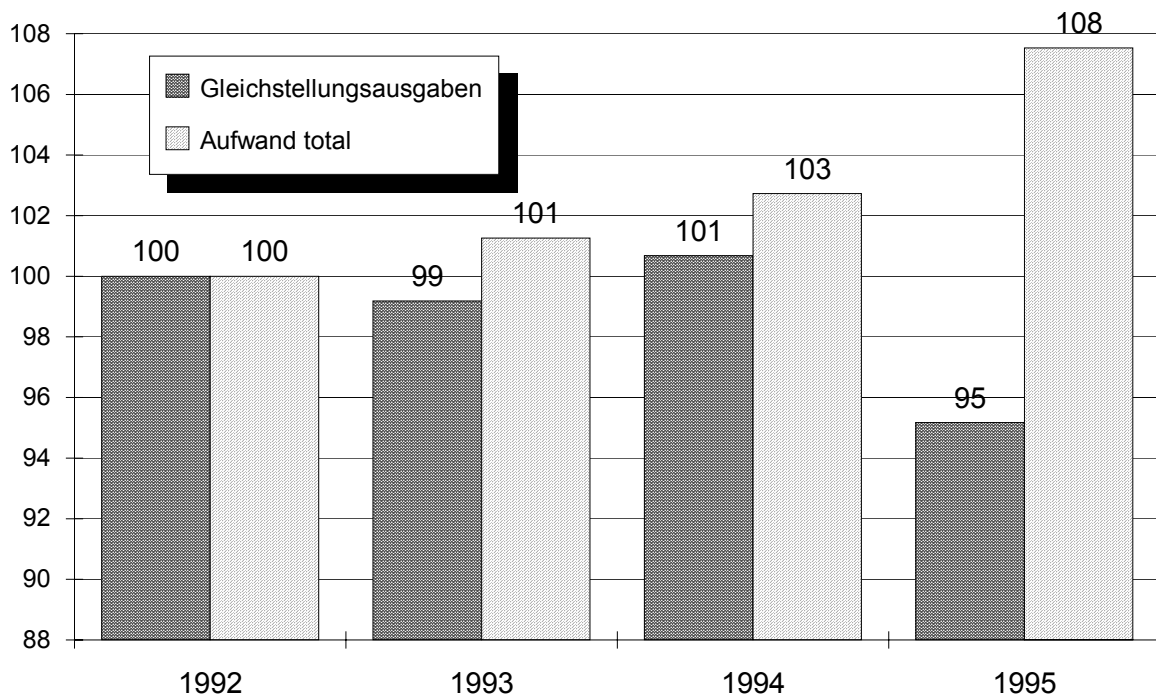
Das in Tabelle 8.2/4 zum Ausdruck kommende Sparen zulasten von Gratisarbeit der Frauen ist in besonderem Mass auf die Sparmassnahmen im Gesundheitsbereich zurückzuführen.

Kasten 8/2: Gleichstellungsausgaben des Kantons Bern

427'000 Franken betrugen die laufenden Ausgaben der kantonalen Fachstelle für Gleichstellungsfragen des Kantons Bern im ersten vollen Jahr des Bestehens 1992. 1995 verfügte das Gleichstellungsbüro mit 407'000 Franken über 20'000 Franken oder rund 5 Prozent weniger als drei Jahre zuvor.

Am gesamten Aufwand der laufenden Rechnung des Kantons Bern von 6'447'498 Franken betrugen die Ausgaben des Gleichstellungsbüros 1992 gerade 0,066 Promille. Dieser minimale Anteil ist in den Folgejahren noch weiter abgesunken. 1995 lag er noch 0,059 Promille. Abbildung 8.2/1 zeigt die Auseinanderentwicklung zwischen dem ansteigenden Aufwand der Staatsrechnung und den sinkenden Gleichstellungsausgaben.

Abbildung 8.2/1: Entwicklung von Gleichstellungsausgaben und gesamten Aufwand der laufenden Rechnung im Kanton Bern (Index 1992=100)



Quellen: Angaben der kantonalen Fachstelle für Gleichstellungsfragen des Kantons Bern

8.3. Budgetanalyse für die Gemeinde Biel

8.3.1. Entwicklung nach Staatsfunktionen

In der Entwicklung der Ausgaben der Gemeinde Biel nach Staatsfunktionen (**Tabelle 8.3/1**) schlägt sich die Sparperiode zahlenmässig erst ansatzweise nieder. Das Wachstum der gesamten Ausgaben hat sich von jährlich 6,7 Prozent in der Referenzperiode von 1984-1992 auf jährlich 4,5 Prozent in der Sparperiode verringert. Das Ausgabenwachstum liegt damit immer noch deutlich über dem BIP-Wachstum von 1,9 Prozent.

Tabelle 8.3/1: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach Staatsfunktionen, Gemeinde Biel 1984-1994

Staatsfunktionen	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Allgemeine Verwaltung	44,4	1,3	13,0	11,5
Öffentliche Sicherheit	20,9	-1,6	-5,1	-3,5
Justiz, Polizei, Feuerwehr	18,3	-2,2	-2,5	-0,3
Landesverteidigung	2,5	1,0	-19,3	-20,1
Bildung	83,2	-1,5	-2,1	-0,6
Kultur und Freizeit	32,0	2,1	5,9	3,7
Gesundheit	33,1	2,1	-6,0	-8,0
Soziale Wohlfahrt	82,0	-0,1	4,1	4,2
Verkehr	21,7	-3,1	-3,4	-0,3
Umwelt und Raumordnung	30,7	3,7	-3,5	-6,9
Volkswirtschaft	0,4	-5,4	-11,8	-6,7
Finanzen und Steuern	52,7	0,1	-4,7	-4,8

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 401 Mio. Fr., ZWR(RP)=6,7%, ZWR(SP)=4,5%

Quelle: Anhangstabelle A3/3

Die Spannweite in den Veränderungen der Wachstumsabweichung nach den unterschiedlichen Staatsfunktionen ist gross und reicht von -20,1 Prozentpunkten (Landesverteidigung) bis zu +11,5 Prozentpunkten (Allgemeine Verwaltung). In der Sparperiode gingen die Anteile der Ausgaben für Gesundheit (Veränderung der Wachstumsabweichung -8,0 Prozentpunkte), Umwelt/Raumordnung (-6,9 Prozentpunkte), Volkswirtschaft (-6,7 Prozentpunkte) und Finanzen/Steuern (-4,8 Prozentpunkte) deutlich zurück. Eher geringe Rückgänge zeigen sich bei Bildung (-0,6 Prozentpunkte), Verkehr (-0,3 Prozentpunkte) und bei Justiz/Polizei/Feuerwehr (-0,3 Prozentpunkte). Neben der allgemeinen Verwaltung legen die Bereiche Soziale Wohlfahrt (+4,3 Prozentpunkte) und Kultur/Freizeit (+3,7 Prozentpunkte) deutlich zu.

8.3.2. Entwicklung der frauenrelevanten Ausgabenposten

A. Beschäftigungswirkung

Wie **Tabelle 8.3/2** zeigt, entfaltet knapp die Hälfte der gesamten Ausgaben (194 von 401 Millionen) eine männerorientierte Beschäftigungswirkung. Rund 30 Prozent sind in der Wirkung neutral und gut 20 Prozent fliessen in Bereiche mit frauendominierter Beschäftigung.

Tabelle 8.3/2: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach geschlechtsspezifischen Beschäftigungswirkungen, Gemeinde Biel 1983-1994

Ausgabenposten	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Frauenorientiert gesamt	85,8	1,3	-5,4	-6,6
<i>stark frauenorientiert</i>	9,5	-7,0	9,9	18,2
<i>mittel frauenorientiert</i>	76,3	2,6	-6,9	-9,3
Männerorientiert gesamt	194,4	0,3	-0,5	-0,8
<i>stark männerorientiert</i>	67,8	-0,1	-3,6	-3,5
<i>mittel männerorientiert</i>	126,6	0,6	1,3	0,7
Neutral	120,8	-1,5	5,4	7,0

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 401 Mio. Fr., ZWR(RP)=6,7%, ZWR(SP)=4,5%

Quelle: Anhangstabelle A3/3

Während in der Referenzperiode von 1983-92 das Wachstum der Ausgaben mit frauenorientierter Beschäftigungswirkung leicht über dem allgemeinen Ausgabenwachstum lag, sank es in der Sparperiode deutlich darunter. Die Veränderung der Wachstumsabweichung liegt bei -6,6 Prozentpunkten. Der sehr kleine Anteil von Ausgaben mit stark frauenorientierter Beschäftigungswirkung entwickelte sich zwar gerade gegenläufig, diese Entwicklung wurde aber durch die viel gewichtigeren mittel frauenorientierten Ausgaben mehr als kompensiert. Die männerorientierten Ausgaben müssen in der Sparperiode ebenfalls etwas zurückstecken, allerdings deutlich weniger als die frauenorientierten Ausgaben (Veränderung der Wachstumsabweichung von -0,8 Prozentpunkten). Demgegenüber legen die neutralen Ausgaben von einem leicht unterdurchschnittlichen zu einem stark überdurchschnittlichen Wachstum zu. Die Veränderung der Wachstumsabweichung liegt hier bei 7,0 Prozentpunkten.

B. Nutzen

Aus **Tabelle 8.3/3** lässt sich entnehmen, dass rund einem Zwölftel der gesamten Ausgaben ein Nutzen für die Frauen zugeordnet werden kann. Die Ausgaben mit einem männerspezifischen Nutzen liegen noch etwas tiefer. Für über vier Fünftel der Ausgaben lässt sich kein geschlechtsspezifischer Nutzen feststellen.

Tabelle 8.3/3: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach geschlechtsspezifischem Nutzen, Gemeinde Biel 1983-1994

Ausgabenposten	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Nutzen v.a. für Frauen	33,7	-4,4	-0,8	3,8
Nutzen v.a. für Männer	27,8	-2,7	7,7	10,6
Nutzen nicht zuordnungsbar	339,5	0,8	-0,5	-1,3

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 401 Mio. Fr., ZWR(RP)=6,7%, ZWR(SP)=4,5%

Quelle: Anhangstabelle A3/3

Die Ausgaben mit geschlechtsspezifisch klarem Nutzen sind in der Referenzperiode von 1983-1992 weniger stark gewachsen als die Gesamtausgaben. In der Sparperiode legen die frauenorientierten Ausgaben immer noch leicht unterdurchschnittlich und die männerorientierten stark überdurchschnittlich zu. Die starke Männerorientierung des Nutzens lässt sich vor allem durch die Ausgabenposten Sport und Invalidität/IV erklären.

C. Folgekosten

Für 27 Prozent der Ausgaben (107 von 401 Millionen) sind bei der Gemeinde Biel Folgewirkungen auf die Gratarbeit der Frauen zu vermuten (**Tabelle 8.3/4**). Dieser Anteil liegt etwa doppelt so hoch wie beim Kanton Bern. Wie zu erwarten, sind diese Ausgaben vor allem auf der Ebene der Gemeinden zu finden.

Tabelle 8.3/4: Kennziffern für die Ausgabenentwicklung nach geschlechtsspezifischen Folgekosten, Gemeinde Biel 1984-1994

Ausgabenposten	Ausgaben (in Mio Fr.) 1994	Kennziffern über Entwicklung (in Prozentpunkten)		
		Wachstums- abweichung 1984-92	Wachstums- abweichung 1993-94	Veränderung Wachstums- abweichung
Folgekosten für Frauen	106,9	1,0	0,3	-0,7
Übrige Posten	294,2	-0,3	-0,1	0,2

Angaben für Gesamtheit der Ausgaben: 1994 401 Mio. Fr., ZWR(RP)=6,7%, ZWR(SP)=4,5%

Quelle: Anhangstabelle A3/3

Für die Ausgaben mit vermuteten Folgewirkungen auf die Gratarbeit der Frauen, welche einen sehr starken Nachholbedarf haben, liegt das Wachstum zwar in beiden Perioden über dem Wachstum der Gesamtausgaben. Die Wachstumsabweichung wird aber geringer. Die

Veränderung der Wachstumsabweichung beträgt -0,3 Prozentpunkte. Der Abbau ist vor allem im Gesundheitswesen zu beobachten (während in Bereichen des Bildungswesens, die für die Gratisarbeit von Bedeutung sind, in der Sparperiode einige Ausbauentwicklungen festzustellen sind). Die Sparbemühungen im Gesundheitsbereich sind von umso grösserer Bedeutung, als wir schon beim Kanton Bern gesehen haben, dass hier Folgekosten für die Frauen entstehen, die durch die Ausgabenpolitik in der Gemeinde nun nicht kompensiert, sondern verstärkt werden.

Kasten 8/3: Entwicklung der Beiträge an soziale Institutionen

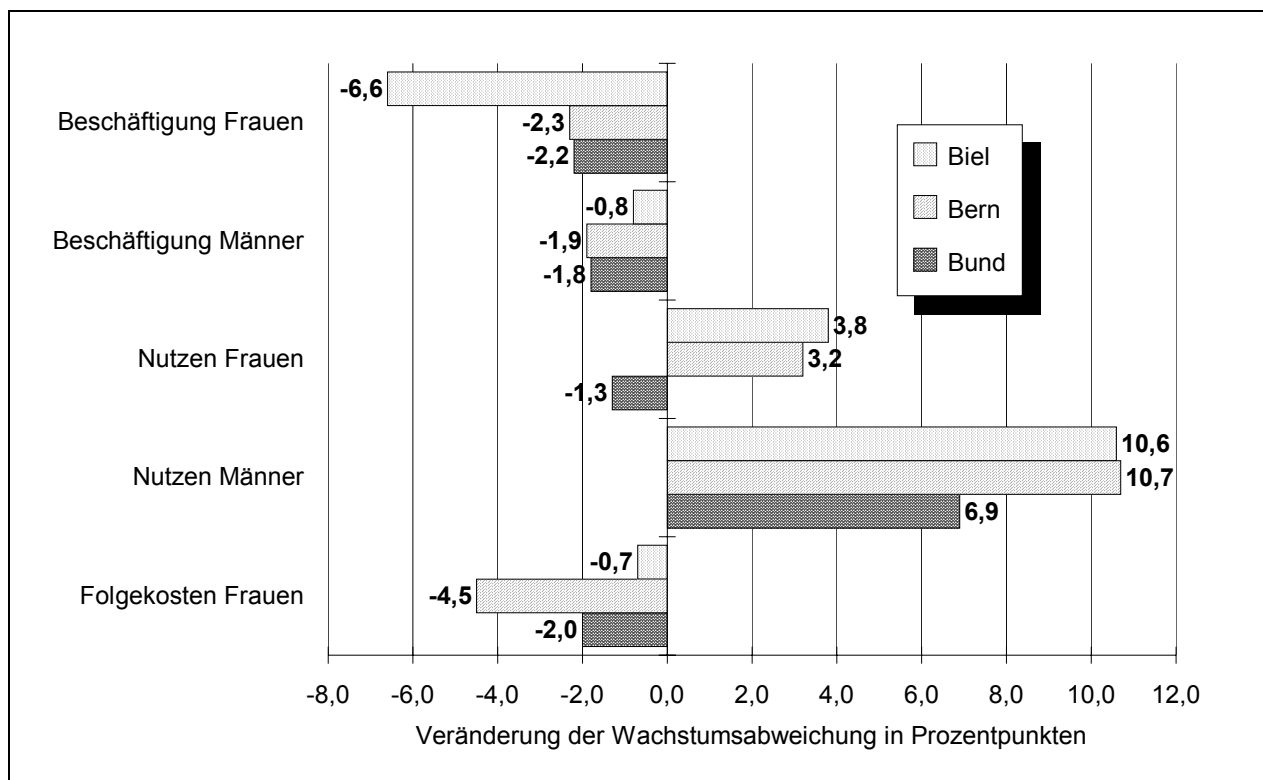
Insbesondere auf kommunaler Ebene bilden die Beiträge an gemeinnützige Institutionen einen sehr interessanten Budgetposten für eine Auswertung nach den frauenspezifischen Wirkungen. In Anhang A5 haben wir die entsprechenden Angaben aus der Bieler Rechnung zusammengestellt. Bei den unterstützten Institutionen handelt es sich überwiegend um Betreuungsangebote für Kinder und Pflegebedürftige. Wenn solche Beiträge in Sparzeiten zusammengestrichen werden, ist eine starke Rückwirkung auf vermehrte Gratisarbeit der Frauen zu vermuten. Wenn Krippen und Horte weniger Geld erhalten, müssen Plätze gekürzt werden, ohne die eine Erwerbsarbeit vieler Frauen nicht möglich ist. Wenn Angebote von Hauspflegeleistungen, Hausreinigungsdiensten, Mahlzeitendiensten usw. weniger unterstützt werden und abbauen müssen, so müssen die entsprechenden Arbeiten doch irgendwie geleistet werden - üblicherweise von Frauen in Gratisarbeit.

Die Beiträge an gemeinnützige Institutionen haben sich von 1984 bis 1992 von 2,4 auf 4,3 Millionen erhöht. Die durchschnittliche Zuwachsrate lag bei jährlich 6,4 Prozent, leicht höher als die Zuwachsrate der gesamten Ausgaben der laufenden Rechnung von 6,2 Prozent. In der Sparperiode von 1992 bis 1994 ändert sich das Bild sehr stark. Die Beiträge an die sozialen Institutionen gehen im Jahr durchschnittlich um 9,5 Prozent zurück, während die gesamten Ausgaben der laufenden Rechnung noch um 0,4 Prozent zulegen. Die Veränderung der Wachstumsabweichung liegt bei einem Minus von über 10 Prozent!

9. Zusammenfassung der Budgetanalyse

Die Budgetanalyse hat ganz generell auf den verschiedenen Ebenen der Verteilung von öffentlichen Geldern ein grosses Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen aufgezeigt. Dies zeigt sich ganz ausgeprägt bei den geschlechtsspezifischen Beschäftigungswirkungen, wo nur ein sehr geringer Teil der Ausgaben in Bereiche mit hoher Frauenbeschäftigung fliesst. Die Entwicklung in der aktuellen Sparperiode weist eine verstärkte Auseinanderentwicklung nach (**Abbildung 9/1**). Bei allen betrachteten Staatsebenen (Bund, Kanton Bern, Gemeinde Biel) ergibt sich ein überdurchschnittlicher Spareffekt bei den Ausgabenposten, die für die Beschäftigung der Frauen wichtig sind, und bei den Ausgabenposten, deren Kürzung zu verstärkter Gratisarbeit für die Frauen führt. Die Ausgabenposten mit einer männerorientierten Beschäftigungswirkung unterliegen zwar ebenfalls einem Spareffekt, dieser ist aber durchgehend geringer. Bei den Ausgabenposten, denen ein besonderer Nutzen für die Frauen zugemessen wird, ist die Entwicklung uneinheitlicher. Im Kanton Bern und der Stadt Biel legten diese Posten überdurchschnittlich, beim Bund hingegen unterdurchschnittlich zu. Bei allen drei Staatsebenen stellen die Ausgabenposten mit einem spezifischen Nutzen für die Männer hingegen starke Ausbaubereiche dar.

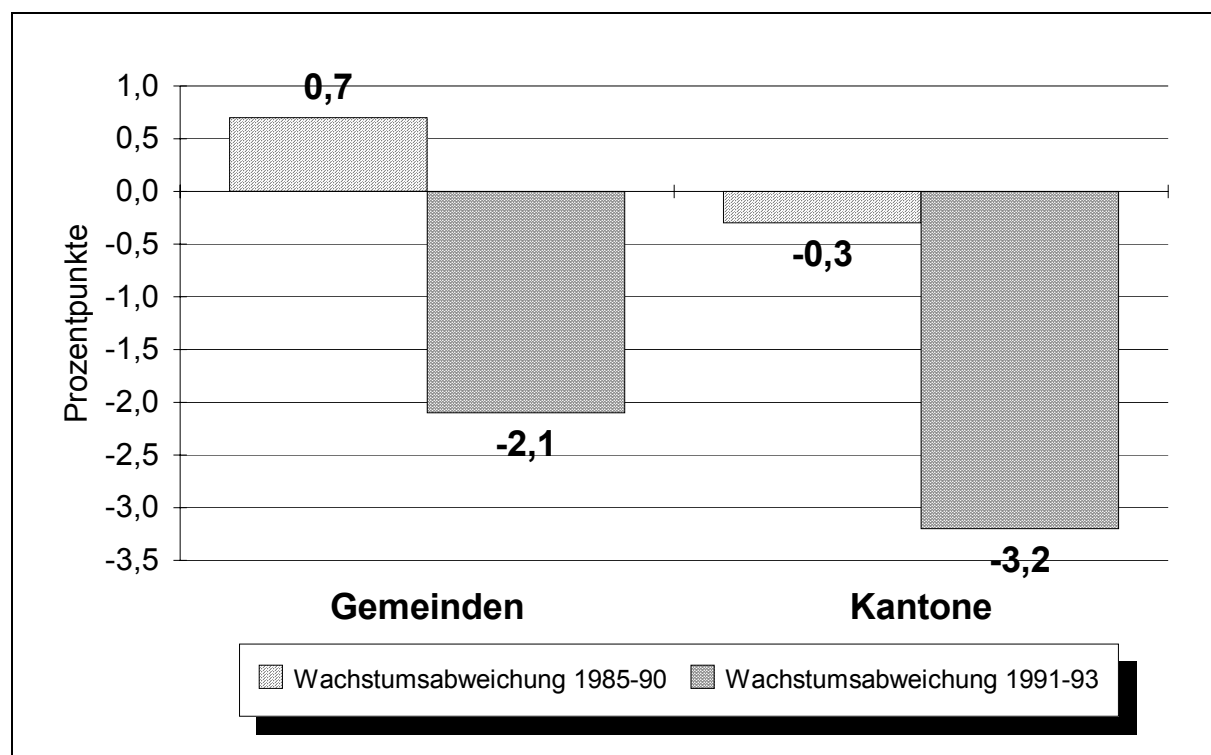
Abb. 9/1: Veränderung der Wachstumsabweichung verschiedener Ausgabengruppen zwischen der Referenzperiode 1984-92 und der Sparperiode 1993-94



Der erfreuliche Teilaspekt, dass die Ausgabenposten mit besonderem Nutzen für die Frauen (teilweise) in der Sparperiode zulegen, muss leider zu einem Teil dadurch erklärt werden, dass einige Ausgabenposten krisenbedingt ansteigt, ohne dass daraus wirklich ein gesteigerter Nutzen für die Frauen behauptet werden könnte (z.B. Ausgaben für Fürsorgeleistungen, AHV-Ergänzungsleistungen etc.).

Von besonderem Interesse ist die starke Evidenz, dass die Sparpolitik zu einem Abbau von staatlichen Leistungen führt, welche im Gegenzug mehr Gratisarbeit erfordern, die wiederum fast ausschliesslich von den Frauen geleistet werden muss. Wieweit dieses Resultat für die Gesamtheit der Kantone und der Gemeinden repräsentativ ist, lässt sich anhand der zusammenfassenden Statistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV 1996) ansatzweise überprüfen. Diese Statistik gliedert die Ausgabenposten nicht in gleich differenzierter Weise. Um einen Aufschluss über die Folgekosten zu erhalten, stützen wir uns auf die besonders wichtigen Ausgabenposten Kindergärten, Übriges Bildungswesen, Übriges Kultur und Freizeit, Übriges Gesundheitswesen und Jugendschutz. Im weiteren müssen wir uns aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf die Referenzperiode 1985-1990 und die Sparperiode 1991-1993 abstützen. Trotz dieser Datenprobleme ist das Resultat auch hier eindeutig. Wie **Abbildung 9/2** zeigt, wachsen die Folgekosten-relevanten Ausgaben sowohl für die Gemeinden wie für die Kantone in der Sparperiode deutlich weniger an als die Gesamtausgaben. Die Veränderung der Wachstumsabweichung ist in beiden Fällen stark negativ: -2,9 Prozentpunkte für die Gesamtheit der Kantone und -2,8 Prozentpunkte für die Gesamtheit der Gemeinden.

Abb. 9/2: Entwicklung von Ausgaben mit Folgekosten für die Frauen (Gratisarbeit) für die Gesamtheit der Kantone und Gemeinden



Teil IV

Abschliessende Würdigung

10. Zusammenfassung und Ausblick

Mit der vorliegenden Studie wurde die Frage geprüft, ob und wo die öffentliche Hand derzeit zulasten der Frauen spart.

In **Teil I** wurden die für eine Analyse nötigen Grundlagen und Methoden zusammengestellt. Dabei zeigte sich, dass methodisch noch einige Vorarbeiten nötig waren, um die Fragestellung in einer über Einzelfälle hinausgehenden allgemein-statistischen Art behandeln zu können. Der ursprüngliche Anspruch einer umfassenden Analyse der frauenspezifischen Wirkung von Staatsrechnungen und Staatsbudgets musste infolge von methodischen und datenmässigen Schwierigkeiten reduziert werden. In der Folge entstand eine Art von Werkstattbericht, der unterschiedliche Möglichkeiten einer Analyse aufzeigt. Als Möglichkeiten ergeben sich vor allem eine Querschnittsaufarbeitung zu den Beschäftigungswirkungen und eine partiell-quantitative Budgetanalyse. Diese Aufarbeitungen werden beispielhaft für den Bund, den Kanton Bern und die Gemeinde Biel vorgenommen.

In **Teil II** wurden die Beschäftigungswirkungen der staatlichen Ausgabenpolitik mit einer Querschnittsaufarbeitung verschiedenster Datenquellen aufgearbeitet. Gesamtwirtschaftlich zeigt sich in der Rezession der 90er Jahre das folgende geschlechtsspezifische Muster der Krisenabwälzung. Der Rückgang an Erwerbsstellen ist für die Frauen etwas geringer als für die Männer. Dahinter steht ein weit stärkerer Abbau bei den Vollzeitstellen und ein weit stärkerer Ausbau bei den Teilzeitstellen als bei den Männern. Dieses - für die betroffenen Frauen zumindest teilweise ungewollte - Abdrängen in schlechter gesicherte und zu einem guten Teil geringfügige Teilzeitverhältnisse führt dazu, dass der Anteil der Frauen am Erwerbsvolumen abnimmt. Die Frauen zahlen für die Krise also durch eine verstärkte Segmentierung des Arbeitsmarktes, welche ihnen vor allem flexible, wenig abgesicherte Teilzeitstellen zuordnet. Besonders deutlich ist der Backlash für die Frauen bei den Löhnen: In den 90er Jahren öffnet sich die Schere zwischen den Männer- und Frauenlöhnen wiederum. Der Anteil der Frauen am Erwerbseinkommen nimmt in der Folge noch stärker ab als der Anteil am Erwerbsvolumen. Die Entwicklung im öffentlichen Sektor sieht für die Frauen etwas günstiger aus. Statistisch nachverfolgen lassen sich allerdings nur Teilbereiche des öffentlichen Sektors. In der öffentlichen Verwaltung im engeren Sinn konnten die Frauen die Beschäftigung (im Gegensatz zu den Männern) in der Krise noch leicht ausdehnen. Allerdings führt auch hier der ausgeprägte Abtausch von Vollzeit (bei welcher die Frauen einen stärkeren Rückgang hinnehmen mussten als die Männer) mit Teilzeit für die Frauen zu einem stärkeren Rückgang des Erwerbsvolumens als bei den Männern. Immerhin geht der

Trend zu einer Verringerung der geschlechtsspezifischen Lohndiskrepanz in der öffentlichen Verwaltung i.e.S. auch in der Krise noch weiter, sodass die Frauen den Anteil am Erwerbseinkommen in der öffentlichen Verwaltung i.e.S. noch leicht steigern konnten. Die Analyse der Personalstatistiken von Bund, Kanton Bern und Gemeinde Biel zeigt, dass sich die Ungleichverteilung von Männern und Frauen auf die Lohnklassen in der gegenwärtigen Sparperiode nurmehr in kleinsten Schrittschritten verbessert. Die indirekten Wirkungen von Sachausgaben auf die Beschäftigung in der Privatwirtschaft sind sehr stark männerorientiert. Nur rund jede fünfte durch diese Ausgaben geschaffene Stelle entfällt auf eine Frau. Gesamthaft lässt sich feststellen, dass sich die Sparpolitik (noch) nicht in einen eindeutigen beschäftigungsmässigen Backlash gegen die Frauen niedergeschlagen hat. Angesichts des angekündigten starken Stellenabbaus in den öffentlichen Verwaltungen steht diese Entwicklung aber immer noch zu befürchten. Betroffen werden davon nämlich in erster Linie Bereiche mit einem starken Frauenanteil wie das Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen.

In **Teil III** nahmen wir eine partiell-quantitative Budgetanalyse vor. Im Grundsatz geht es darum, die Staatsrechnungen möglichst detailliert zu unterteilen und die einzelnen Posten in ihrer Wirkung zuzuordnen. Dabei sind verschiedene Zuordnungen möglich (Beschäftigungswirkung, direkter Nutzen, Auswirkung auf Gratisarbeit). Nachdem eine solche Zuordnung vorgenommen wurde, konnte geprüft werden, wie sich die unterschiedlichen Posten relativ zu den Gesamtausgaben entwickelt haben, wobei die entsprechende Abweichung von den Gesamtausgaben in der Sparperiode gegenüber der Referenzperiode verglichen wurde. Als konzentrierter Indikator kann dabei die Veränderung der Wachstumsabweichung gelten. Die Resultate lassen ein ziemlich ausgeprägtes Sparen zulasten der Frauen erkennen. Bei den Ausgabenposten, die für die Beschäftigung der Frauen wichtig sind und bei den Ausgabenposten, deren Kürzung zu verstärkter Gratisarbeit für die Frauen führt, zeigt sich bei allen betrachteten Rechnungen (Bund, Kanton Bern und Gemeinde Biel) ein überdurchschnittlicher Spareffekt. Dies ist nicht der Fall bei den Ausgabenposten, denen ein Nutzen für die Frauen zugemessen wird. Im Kanton Bern und der Stadt Biel legten die Posten mit einem frauenspezifischen Nutzen überdurchschnittlich zu (während sie beim Bund als Sparposten zu betrachten sind). Dieser auf den ersten Blick erstaunliche Effekt muss leider weitgehend dadurch erklärt werden, dass ein Teil der Ausgabenposten krisenbedingt ansteigt, ohne dass daraus wirklich ein gesteigerter Nutzen für die Frauen behauptet werden könnte (z.B. Ausgaben für Fürsorgeleistungen, AHV-Ergänzungsleistungen etc.). Bei der Beschäftigung wie dem Nutzen ergibt sich für die Männer durchgehend eine positivere Entwicklung (geringeres Sparen bei der Beschäftigung, stärkerer Ausbau beim Nutzen). Von besonderem Interesse ist die starke Evidenz, dass die Sparpolitik zu einem markanten Abbau von staatlichen Leistungen führt, welche im Gegenzug mehr Gratisarbeit erfordern, die wiederum fast ausschliesslich von den Frauen geleistet werden muss. Anhand der zusammenfassenden Statistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV 1996) lässt sich dieses Sparmuster auch für die Gesamtheit der Kantone und Gemeinden eindeutig nachweisen.

Bei der Bearbeitung der vorliegenden Studie standen wir vor dem Problem, dass es sowohl an den Daten wie der Methodik fehlt, um die gestellte Frage, wie und mit welchen Auswirkungen von der öffentlichen Hand "an den Frauen" gespart wird, befriedigend zu beantworten. Der grösste Teil der Arbeit musste darum darauf verwendet werden, eine geeignete

Methodik zu entwickeln und die Daten entsprechend aufzuarbeiten. Die eigentliche Auswertung und Interpretation der Resultate konnte in der Folge nicht mehr in der angemessenen Breite durchgeführt werden. Es zeigte sich aber, dass die neu entwickelte Methodik der partiell quantitativen Budgetanalyse praktikabel ist und zu aussagekräftigen Resultaten führt. Die Anwendung erfolgte aber noch in einer eher summarischen Weise. Vielfältige Differenzierungen, insbesondere inbezug auf die Aufgliederung der Ausgabeposten, sind denkbar. Für weitere Bearbeitungen dürften vor allem zwei Richtungen sinnvoll sein:

- Differenziertere Budgetanalysen für einzelne Gemeinwesen (Gemeinden oder Kantone). Dabei sollte insbesondere die Feinmechanik des Sparens und die konkreten Folgewirkungen, welche in der vorliegenden Studie nahezu nicht beachtet werden konnten, untersucht werden.
- Umfassende Aufarbeitungen über alle Kantone oder grossen Gemeinden hinweg anhand von publizierten aggregierteren Statistiken.

Wichtig wäre vor allem auch eine auf die Fragestellung der frauenspezifischen Wirkungen hin aufgearbeitete Rechnungs- und Budgetgliederung. Die vorliegende Studie kann zumindest einige Hinweise geben, in welcher Art schrittweise bestimmte Posten (z.B. Ausgaben, deren Kürzung zu Gratisarbeit führt) statistisch gesondert ausgewiesen werden könnten. Es wäre sehr zu wünschen, dass einzelne Gemeinden oder Kantone Pionierschritte in dieser Richtung unternehmen.

Angeführte Literatur

- AG Umverteilung der Arbeit (1995): Wege zur doppelten 25-Stunden-Woche. Vorschläge zur Umverteilung von Arbeit und Einkommen zwischen Frauen und Männern, SP Schweiz, Bern.
- Altermatt Bruno (1981): Landwirtschaftspolitik: Hilfe für die armen Bauern? in: Frey/Leu (1988), 177-205.
- Ammon A. (1994): Die Volkseinkommen der Kantone, *Die Volkswirtschaft* 12/94, 40-49.
- Bauer Tobias (1994): Was haben die Frauen in der Schweiz seit 1981 zuwenig an Lohn erhalten? Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern.
- Bauer Tobias und Beat Baumann (1994): An den Frauen sparen? Vorstudie zuhanden des VPOD, Bern.
- Bauer Tobias und Stefan Spycher (1994): Verteilung und Besteuerung des Reichtums im Kanton Zürich, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern.
- Bauer Tobias, Serge Gaillard und Urs Hänsenberger (1994): Finanzpolitik - eine Auslegung, *Rote Revue* 2/94, 2-11.
- Baumann Beat (1993): Belastung des städtischen Finanzhaushaltes durch die Arbeitslosigkeit, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Bern.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA (1994): Lohn- und Gehaltserhebung vom Oktober 1993, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung BSV (1993 EL): Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. März 1993, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung BSV (1994 Invalidität): Invaliditätsstatistik 1994, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung BSV (1995 AHV/IV): Renten der AHV und IV. März 1993/94, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung BSV (1995 Zahlenspiegel): Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit der Schweiz. Ausgabe 1995, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1981): Zeitverwendung in der Schweiz. Bericht 1 der GVF Haushaltsbefragung 1979/80, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1990 Freizeit): Freizeit und Kultur. Mikrozensus 1988 - Grunddaten, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1992 Erwerbstätige): Die Erwerbstätigenstatistik in den 80er Jahren, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1992 Verkehr): Verkehrsverhalten in der Schweiz 1989. Mikrozensus 1989 (Berichtsband), Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1992f. SAKE): Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1993 BZ): Betriebszählung 91. Gesamtdarstellung Schweiz 1985/91. Arbeitsstätten und Beschäftigte nach Wirtschaftsarten, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1993 Gleichstellung): Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz aus statistischer Sicht, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1993 VZ): Eidgenössische Volkszählung 1990. Erwerbsleben: Thematische Tabellen, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1994 BZ): Die wirtschaftliche Entwicklung im Spiegel der Betriebszählung 1985 und 1991. Eine vergleichende Auswertung des St. Galler Zentrums für Zukunftsforschung (Autoren: H.G. Graf, H.J. Eidenbenz), Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1994 Gesundheit): Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 1992/93, Pressemitteilung Nr. 49, Bern.

- Bundesamt für Statistik BFS (1995 Beschäftigte): Beschäftigungs- und Erwerbstätigenstatistik. 4. Quartal 1994, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1995 Erwerbstätige), Die Erwerbstätigenstatistik, revidierte Ergebnisse 1985-1995.
- Bundesamt für Statistik BFS (1995 Jahrbuch): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1996, Zürich: Verlag NZZ.
- Bundesamt für Statistik BFS (1995 Schülerinnen): Schülerinnen, Schüler und Studierende 1994/95, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1995 StatJB): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1996, Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (1996 Arbeitsvolumen), Arbeitsvolumenstatistik 1994, Pressemitteilung.
- Bundesrat (1994 Budget 95): Botschaft zum Voranschlag 1995 vom 3. Oktober 1994.
- Bundesrat (1995 Budget 96): Botschaft zum Voranschlag 1996 vom 2. Oktober 1995.
- Bundesrat (1995 Rechnung 94): Botschaft zur Staatsrechnung 1994 vom 5. April 1995.
- Buomberger/Schwab (1993): Sind die schweizerischen Staatsdefizite eine Belastung für unsere Zukunft?, in: Schweizer Monatshefte für Politik, Wirtschaft und Kultur, November 93.
- Calmy-Rey Micheline (1996): Die Deregulierung richtet sich auch und besonders gegen die Frauen, SPS-Pressedienst Nr. 436 (2.2.96).
- Dumont Patricia und Christine Dellsberger (1994): La situation des femmes et des hommes sur le marché du travail. Une analyse des données de l'enquête suisse sur la population active 1991, Bundesamt für Statistik, Bern.
- Eggler M. (1994): Der Marathon zum Bundesbudget, In: Rote Revue 2/94, 23-25.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (1995): Kantonsfinanzen 1993, Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung EFV (1996): Öffentliche Finanzen der Schweiz 1993, Bern.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (1992): Familienexterne Kinderbetreuung, Bern.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (1995): Viel erreicht - wenig verändert? Zur Situation der Frauen in der Schweiz, Bern.
- Eidgenössisches Personalamt EPA (1994): Personalerhebung 1994.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD (1993): Bericht über die Beschäftigungswirkungen der Massnahmen zur Belebung der Konjunktur vom 12.11.93.
- ESTV Eidgenössische Steuerverwaltung (1993): Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 1991, Bern.
- Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen (1991): Frauen in der Verwaltung des Kantons Zürich. Eine empirische Untersuchung über geschlechtsspezifische Differenzen anhand von Personal- und Besoldungsdaten (wissenschaftliche Bearbeitung: Tarja Zingg), Zürich.
- Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen (1994): Frauen in der Verwaltung des Kantons Zürich. Zweite empirische Untersuchung über geschlechtsspezifische Differenzen anhand von Personal- und Besoldungsdaten (Autorinnen: Sabina Littman-Wernli, Dóra Makausz), Zürich.
- Flückiger Yves und Javier Suarez Cordero (1995): Analyse économique des différentes propositions de réforme du financement des assurances sociales, Genève.
- Frey R.L. (1993): Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt, Basel.
- Gruppe Feministischer Internationalismus (Hrsg.) (1989): Zwischen Staatshaushalt und Haushaltskasse. Frauen in der Weltwirtschaft, Bremen.
- Hotz-Hart Beat, Stefan Mäder und Patrick Vock (1995): Volkswirtschaft der Schweiz, Zürich: vdf Hochschulverlag.

- Joris Elisabeth (1995): Von Kostenneutralität und anderen Sprachfinessen, in: Olympe Nr. 2 (Januar), S. 89-91.
- Joshi Heather, The Cash Opportunity Costs of Childbearing: An Approach To Estimation Using British Data, *Population Studies* 44 (1990), 41-60.
- Kerr Katharina (1994): Sparen am falschen Ort, in: Rote Revue 2/94, S.20-22.
- Kilchenmann Ulla (1992): Flexibel oder flexibilisiert? Chancen und Fallen der Teilzeitarbeit von Frauen, Zürich: eFeF-Verlag.
- KOF Konjunkturforschungsstelle ETH (1995): Halbjahresbericht Frühjahr 1995, Zürich.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren FDK (Hrsg.) (1981): Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, 2 Bände, Bern: Verlag Paul Haupt.
- Kurz Bettina (1992): Auswirkungen von Sparmassnahmen auf Frauen, VPOD Verbandssekretariat, Zürich.
- Leutenegger Oberholzer Susanne (1996): (Reiche) Männer kassieren, Frauen verlieren, in: NORA Nr. 4 (April), S.10-11.
- Musgrave R.A., P.B. Musgrave und L. Kullmer (1987): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Tübingen.
- Oberholzer Karin und Rossella Torre (1996): Bankfrauen in der Statistik, Kaufmännischer Verein Zürich, Zürich.
- Personalamt der Stadt Biel (1995): Zusammenstellung verschiedener Personalstatistiken (beim BASS verfügbar).
- Personalamt des Kantons Bern (1995): Zusammenstellung verschiedener Personalstatistiken (beim BASS verfügbar).
- Rey A. (1993): Finanzreformen für die Schweiz, Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, Solothurn.
- Schneider Markus (1995): Umverteilung. Die Jagd auf den jungen Mann, in: Facts Nr. 15 (13. April 1995), 86-90
- Schubert Renate (1993): Ökonomische Diskriminierung von Frauen. Eine volkswirtschaftliche Verschwendung, Frankfurt a. M.: Fischer.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (1995): Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 1997/95, Zürich.
- Vontobel Werner (1995): Unsoziale Staatsschulden, in: Cash Nr. 41 (13. Oktober 1995).
- Weber Werner (1993): Die schweizerische Fiskalpolitik im Spannungsfeld von kurzfristigen und längerfristigen Anforderungen, in: Konjunktur 12/93, 11-19.
- Wernli Beat J. (1995): Beschaffungstatistik des Bundes 1994, in: Die Volkswirtschaft 7/95, 28-31.
- Witschard Jean-Pierre (1995): Die Voranschläge von Bund, Kantonen und Gemeinden für das Jahr 1995, in: Die Volkswirtschaft 3/95, 46-51.

Anhang

A1. Glossar der Fachausdrücke

Beschäftigte/ emplois → S. 31

Bestandesrechnung/ bilan → S. 1

Bilanz/ bilan → S. 1

Bruttoinlandprodukt (BIP)/ produit intérieur brut (PIB)

Das BIP umfasst den Geldwert aller Güter und Dienstleistungen, die in einem Jahr innerhalb eines Landes produziert wurden, einschliesslich der neuen Kapitalgüter, aber ohne Abzug der Abschreibungen. Das BIP ist ein Mass für die Aktivität in der formalen Wirtschaft.

Bruttowertschöpfung/ valeur ajoutée brute

Zuwachs an Wert eines Produktes im Lauf des Produktionsprozesses. Die Bruttowertschöpfung entspricht dem Verkaufswert der Produktion abzüglich dem Wert der in die Produktion eingegangenen Vorleistungen.

Budget → Staatsbudget

Budgetanalyse/ analyse budgétaire → S. 25

Erwerbseinkommen/ revenu professionnel → S. 29

Erwerbsstellen/ emplois → S. 29

Erwerbstätige/ personnes actives occupées → S. 31

Erwerbsvolumen/ volume de travail → S. 29

Finanzpolitik/ politique financière → S. 1

Fiskalquote/ quote-part fiscale

Die Fiskalquote (gemäss OECD) beinhaltet alle Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge und setzt diese ins Verhältnis zum BIP.

Gemeinwesen → S. 2

Investitionsrechnung/ compte d'investissements → S. 2

Inzidenzanalyse → S. 24

Konjunkturelles Defizit/ déficit conjoncturel → S. 7

Laufende Rechnung/ compte courant → S. 2

Maastrichter Kriterien/ critères de Maastricht

Die Europäische Union fixierte in den Maastrichter Verträgen als wichtigste Konvergenzkriterien für die Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion Limiten für die Begrenzung der Defizite und Verschuldung. Die Ausgabenüberschüsse der öffentlichen Hand sollen 3 Prozent und die Schulden 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen.

Median/ médiane

Der Median gibt jenen Wert (beispielsweise des Einkommens) an, über bzw. unter dem sich genau 50 Prozent aller Beobachtungen (Einkommensangaben) befinden.

Nationale Buchhaltung/ comptabilité nationale

Die Nationale Buchhaltung weist die Höhe und Zusammensetzung des Bruttoinlandprodukts aus.

Öffentlicher Sektor/ secteur publique → S. 41

Sachausgaben/ dépenses par nature → S. 28

Soziale Folgekosten → S. 81

Staatsbudget/ budget de l'Etat → S.1

Staatsrechnung → S.1

Staatsquote/ quote-part de l'Etat

Die Staatsquote umfasst die Ausgaben der öffentlichen Verwaltungen und setzt diese ins Verhältnis zum BIP (allfällig auch zum Volkseinkommen). Ausgewiesen werden in der Schweiz die Anteile des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Das Total umfasst die konsolidierten Ausgaben der drei staatlichen Ebenen nach Ausschaltung der Übertragungen zwischen den Haushalten.

Stelleneinheiten/ unités d'emplois → S. 29

Steuerquote/ quote-part fiscale

Die Steuerquote umfasst die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden und setzt diese ins Verhältnis zum BIP.

Strukturelles Defizit/ déficit dstructurel → S. 6

Teilzeit/emploi à temps partiel → S. 31

Transferzahlungen/ transferts → S. 3

Verschuldungsquote/ quote-part de la dette

Die Verschuldungsquote umfasst die Bruttoschulden von Bund, Kantonen und Gemeinden und setzt diese ins Verhältnis zum BIP.

Verwaltungsrechnung/ compte administratif → S. 1

Volkseinkommen/ revenu national → S.

Vollzeit/ emploi à plein temps → S. 31

Voranschlag → Budget

A2. Abgrenzung der Sparperiode

Tabelle A2/1 gibt an, wie sich die Anteile der budgetmässig ausgewiesenen Ausgaben der einzelnen Staatsebenen von 1970 bis 1995 entwickelt haben (die gleichen Zahlen sind der in Abschnitt 1.1.3. aufgeführten Abbildung 5 zugrundegelegt). Die Sparjahre, bei denen die Staatsquote gegenüber dem Vorjahr gleich blieb oder abnahm, sind doppelt umrandet.

Tabelle A2/1: Ausgaben der öffentlichen Hand in Prozent des Bruttoinlandprodukts, 1970-1995

Jahr	Bund	Kantone	Gemeinden	Total ¹
1970	8,8	10,5	7,5	22,6
1975	9,9	13,2	9,6	27,3
1980	10,5	12,9	9,7	27,9
1981	9,8	12,8	9,6	27,3
1982	10,1	12,9	9,8	28,0
1983	10,2	13,1	10,0	28,5
1984	10,4	13,0	9,8	28,2
1985	10,3	12,8	9,7	27,8
1986	9,9	12,9	9,6	27,3
1987	9,6	12,7	9,5	26,7
1988	10,2	13,0	9,7	27,6
1989	9,8	13,0	9,6	27,2
1990	10,1	13,3	9,8	27,7
1991	10,7	13,9	10,0	28,9
1992	11,2	14,4	10,5	30,3
1993 ²	11,8	15,3	11,1	32,4
1994 ³	12,1	15,0	11,1	32,2
1995 ³	11,9	15,1	11,1	31,9

¹ Nach Abzug von Doppelzählungen; ² bei Gemeinden: provisorische Zahlen;

³ Voranschlag (bei Gemeinden: Schätzung)

Quelle: Voranschlag des Bundes 1995, S.634; Witschard (1995, 47)

Auffällig ist, dass die Jahre 1984 bis 1987 weitgehend durch Sparbudgets geprägt sind. Hier dürften sich die in der Rezession 1982/83 aufgrund der grösser gewordenen Budgetdefizite beschlossenen Sparmassnahmen mit Zeitverzögerung niedergeschlagen haben. Von 1988 bis 1993 sind Ausbaubudgets vorherrschend. 1994/95 dominieren wiederum die Sparbudgets. Allerdings beruhen die Zahlen von 1994 und 1995 noch auf Voranschlägen (für

die Gemeinden sogar auf Schätzungen). Bei den Kantonen und Gemeinden erfolgt der Übergang zu einem Sparbudget (resp. im Fall der Gemeinden zu einem gerade konstant bleibendem Budget) 1994, im Fall des Bundes erfolgt der Übergang zum Sparbudget sogar erst 1995. Auf die Gründe für den starken Anstieg der Staatsquote zwischen 1990 und 1993 sind wir schon ausführlicher eingegangen: (1) Folgekosten von Ausbauentscheiden in der zweiten Hälfte 80er Jahre; (2) Krisenbedingte Mehrkosten; (3) Anstieg der Zinsausgaben.

Um den Beginn der aktuellen Sparperiode genauer festlegen zu können, sind die in den Rechnungen ausgewiesenen Ausgaben Zahlen zum einen um die konjunkturell bedingten Mehrausgaben zu bereinigen. Von besonderer Bedeutung sind hier die in der Rezession ansteigenden Ausgaben gegen die Arbeitslosigkeit. Für die Bereinigung gehen wir wie folgt vor:

- Bei den Ausgaben des Bundes und der Kantone ziehen wir die Leistungen ab, die zur Defizitdeckung der Arbeitslosenversicherung aufgebracht werden mussten.²⁹
- Die weiteren arbeitslosigkeitsbedingten Mehrausgaben schätzen wir aufgrund einer Hochrechnung von Schätzungen über die Kosten pro arbeitslose Person in der Stadt Bern auf gesamthaft zwischen 0,2 Mrd. Fr. (1990) bis 2,2 Mrd. Franken (1994). Diese Kosten werden zu gleichen Teilen auf Bund, Kantone und Gemeinden aufgeteilt.³⁰

Im weiteren bereinigen wir die Gesamtausgaben um die Passivzinsen. Diese stiegen für Bund, Kantone und Gemeinden zusammen zwischen 1990 und 1995 von 4,6 auf 8,1 Mrd. Franken.³¹ Schliesslich verwenden wir für die Ausgaben der Gemeinden die überarbeiteten Schätzwerte, welche für 1993 bis 1995 um eine gute Milliarde tiefer liegen als die in Tabelle 1 verwendeten Schätzungen.³²

Nach diesen Bereinigungen ergeben sich für die Jahre ab 1990 die in *Tabelle A2/2* ausgewiesenen Werte.

²⁹ Es handelt sich gemäss telefonischer Auskunft der EFV vom 21.6.95 um Darlehen und à fonds perdu-Beiträge in folgender Höhe:

- beim Bund: 2051 Mio 1993, 1150 Mio 1994, 420 Mio 1995
- bei den Kantonen: 2051 Mio 1993, 1150 Mio 1994, 550 Mio 1995.

³⁰ Baumann (1993) kommt aufgrund einer Analyse für die Gemeinde Bern zum Resultat, dass pro arbeitslose Person neben den ALV-Taggeldern rund 10'000 Franken jährliche Kosten für die öffentliche Hand entstehen (Mehrausgaben bei der Fürsorge, beschäftigungspolitische Massnahmen). Diese Rechnung dürfte aber einige Kostenelemente auf den Ebenen von Kantonen und Bund vernachlässigen. Als grobe Annäherung legen wir deshalb jährliche Kosten pro arbeitslose Person von 12000 Franken und zusätzliche Kosten für Langzeitarbeitslose in der gleichen Grössenordnung zugrunde. Wir rechnen diese Kostenschätzung mit der Zahl der eingeschriebenen Arbeitslosen hoch.

³¹ Die entsprechenden Angaben bis 1992 finden sich in EFV (1995), die Angaben für den Bund von 1993 bis 1995 sind entnommen aus Bundesrat Budget 95 (1994). Die Ausgaben der Kantone für Passivzinsen entwickelte sich gemäss telefonischer Auskunft der EFV vom 21.6.95 wie folgt: 2099,9 Mio 1993, 2'167,6 Mio 1994 und 2'431,4 Mio 1995. Für die Gemeinden wurde ein gleicher relativer Anstieg wie für die Kantone unterstellt.

³² Gemäss telefonischer Auskunft der EFV vom 21.6.95 betrugen die Ausgaben der Gemeinden 1993 nur 36,75 Mrd. Franken gegenüber den der Tabelle 1 zugrundegelegten Angaben in Witschard (1995). Für die bereinigten Zahlen haben wir den Korrekturbetrag von 1,25 Mrd. Franken auch bei den Schätzungen der Jahre 1994 und 1995 abgezogen.

Tabelle A2/3: Ausgaben der öffentlichen Hand ohne Kosten für Arbeitslosigkeit und Zinsen in Prozent des Bruttoinlandprodukts, 1990-1995

Jahr	Bund	Kantone	Gemeinden	Total ¹
1990	9,5%	12,7%	9,1%	26,1%
1991	10,1%	13,3%	9,4%	27,3%
1992	10,3%	13,6%	9,9%	28,1%
1993 ²	10,3%	13,8%	9,8%	28,2%
1994 ³	10,6%	13,7%	9,8%	28,2%
1995 ³	10,6%	13,6%	9,5%	27,5%

¹ Nach Abzug von Doppelzählungen; ² bei Gemeinden: provisorische Zahlen;

³ Voranschlag (bei Gemeinden: Schätzung)

*Quellen: Voranschlag des Bundes 1995, S.634; Witschard (1995, 47),
eigene Berechnungen (vgl. Text)*

Mit diesen bereinigten Ausgabenwerten wird das Bild nicht stark verändert. Die stärkste Änderung ergibt sich für das Jahr 1993. Während bei den unbereinigten Werten ein starker Anstieg dokumentiert wird, ist der Anstieg bei den bereinigten Zahlen nur noch geringfügig. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im Jahr 1993 bedeutende konjunkturbedingte Mehrkosten anfielen. Aufgrund der bereinigten Werten ist 1993 bei den Gemeinden und beim Bund als Sparjahr anzusehen. Für die Gesamtheit von Bund, Kantonen und Gemeinden erfolgt nur noch eine minime Zunahme der Staatsquote.

Wie sieht die Situation nach einzelnen Kantonen aus? **Tabelle A2/3** enthält die Entwicklung der unbereinigten Staatsquoten für die Jahre 1990 bis 1995.³³ Es zeigt sich, dass die Staatsquoten mit Ausnahme von zwei Kantonen (Schaffhausen und Appenzell Innerrhoden) 1993 noch in allen Kantonen und zum Teil recht bedeutend zunahmen. Ein klarer Trendbruch zu einem Sparbudget zeigt sich in den Jahren 1994/95.

Folgerung für die Abgrenzung der aktuellen Sparperiode

Trotz starker Sparbemühungen ab 1992 zeichnet sich die Sparperiode in den Budgets und Rechnungsabschlüssen nur ungenau ab:

- Es vermischen sich die verzögerten Folgen früherer Ausgabenentscheide mit den nach und nach greifenden Sparmassnahmen.

³³ Für die einzelnen Kantone kann die Staatsquote nicht genau gleich berechnet werden wie für die gesamte Schweiz, da kantonal nur das Volkseinkommen, nicht aber das Bruttoinlandprodukt statistisch bekannt ist. Das Volkseinkommen umfasst die gesamten Faktoreinkommen (Löhne, Zinsen, Gewinne) und entspricht dem BIP nach Abzug der Abschreibungen. Zudem ergeben sich einige Abweichungen, weil das BIP die im Inland produzierten Güter und das Volkseinkommen die von InländerInnen erstellten (und somit zu Einkommen führenden) Güter bewertet. Das Volkseinkommen liegt somit um knapp zehn Prozent unter dem BIP.

- Je nach betrachter Ebene sind die Bremsspuren unterschiedlich lang. Am raschesten schlagen die Sparbemühungen bei den Gemeinden, am langsamsten beim Bund durch.

An sich wäre es angezeigt, die Sparperiode erst ab 1994 festzusetzen. Da bei diesem Vorgehen die Sparperiode lediglich aus einem einzigen Jahr bestehen würde (bei Abstützung auf die vorhandenen Rechnungen), grenzen wir die Sparperiode trotzdem schon ab 1993 ab.

Tabelle A2/4: Entwicklung der Staatsquoten (Kantonsausgaben in % des Volkseinkommens) nach Kantonen 1990-1993

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ZH	8,9	9,6	10,1	11,7	11,5	11,6
BE	13,7	14,1	14,7	17,1	15,9	16,3
LU	10,9	11,5	12,2	13,9	13,8	14,4
UR	16,3	16,8	16,4	18,0	17,5	17,5
SZ	7,8	8,1	8,8	9,4	9,7	9,7
OW	12,3	12,2	12,5	13,5	13,3	13,9
NW	8,7	8,7	9,2	10,7	10,3	10,6
GL	12,8	12,9	12,9	16,9	15,7	15,9
ZG	5,9	6,3	7,0	7,3	7,5	7,5
FR	13,5	14,6	15,0	17,0	17,3	17,4
SO	9,2	10,0	10,5	11,8	12,3	12,0
BS	23,0	24,3	26,6	30,3	29,0	28,9
BL	12,3	12,5	13,5	14,3	15,2	15,1
SH	11,2	12,0	12,4	10,6	10,6	10,9
AR	9,5	10,0	10,5	12,9	13,3	13,3
AI	15,0	16,8	16,9	15,0	14,6	14,4
SG	11,6	12,1	12,2	12,4	12,6	12,6
GR	12,0	12,7	12,4	16,8	17,1	17,2
AG	9,2	9,9	10,5	11,3	11,7	11,6
TG	9,6	10,2	11,1	11,9	12,3	12,7
TI	14,2	15,0	15,6	17,0	17,5	17,0
VD	15,4	15,6	15,8	17,3	15,6	15,8
VS	13,1	13,6	14,0	15,6	15,1	15,3
NE	13,8	15,1	15,7	17,2	17,2	17,0
GE	21,3	21,8	23,4	24,6	23,9	23,7
JU	15,1	16,7	17,4	19,5	19,5	19,2
Total Kantone	12,5	13,1	13,7	15,2	14,9	15,0

Quellen: Ammann (1994), Witschard (1995)

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung (Fortsetzung)

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung (Fortsetzung)

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung (Fortsetzung)

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung (Fortsetzung)

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung (Fortsetzung)

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung (Fortsetzung)

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung (Fortsetzung)

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung (Fortsetzung)

A3. Stichworte zu den Ausgaben nach funktionaler Gliederung (Fortsetzung)

Quelle: Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren FDK (1981, Bd. II, 270ff.)

A4. Grunddaten für die Budgetanalyse

Legende zu den Tabellen A4.1-A4.2

Ausgaben nach Funktionen: Funktionen gemäss FDK (1981); die Charakterisierung der Funktionen nach ihrer geschlechtsspezifischen Wirkung findet sich in Tabelle 7.1/1.

Einbezug: Bei den Rechnungen von Bund, Kanton Bern und Gemeinde Biel sind die Ausgaben leicht unterschiedlich detailliert ausgewiesen. Grundsätzlich versuchen wir eine möglichst detaillierte Auswertung zu machen und beziehen wenn möglich die Ausgabenposten mit dreistelliger Systematiknummer ein (z.B. 231 industriell-gewerbliche Berufe). Falls die Angaben auf dieser Ebene nicht vollständig sind, muss eine Aggregation auf höherer Stufe erfolgen (z.B. bei Kanton Bern 231/2: industriell-gewerbliche und kaufmännische Berufe). Es bedeutet:

0: keine Einbezug des Postens in die Auswertung

1: Einbezug des Postens in die Auswertung.

Ausgaben in 1000 Franken: Ausgaben der gesamten Verwaltungsrechnung (laufende Rechnung und Investitionsrechnung) gemäss Detail-Listen der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

ZWR(RP): durchschnittliche Zuwachsrate in den Jahren 1984-1992 (Referenzperiode)

ZWR(SP): durchschnittliche Zuwachsrate in den Jahren 1993-1994 (Sparperiode)

WA(RP): Abweichung der durchschnittlichen Zuwachsrate des Ausgabenpostens von der durchschnittlichen Zuwachsrate der Gesamtausgaben in den Jahren 1984-1992 (Referenzperiode)

WA(SP): Abweichung der durchschnittlichen Zuwachsrate des Ausgabenpostens von der durchschnittlichen Zuwachsrate der Gesamtausgaben in den Jahren 1993-1994 (Sparperiode)

VWA: Veränderung der Wachstumsabweichung (WA(SP)-WA(RP))

A4.1. Grunddaten zur Budgetanalyse für den Bund

A4.1. Grunddaten zur Budgetanalyse für den Bund (Fortsetzung)

A4.1. Grunddaten zur Budgetanalyse für den Bund (Fortsetzung)

A4.2. Grunddaten zur Budgetanalyse für den Kanton Bern

A4.2. Grunddaten zur Budgetanalyse für den Kanton Bern (Fortsetzung)

A4.2. Grunddaten zur Budgetanalyse für den Kanton Bern (Fortsetzung)

A4.3. Grunddaten zur Budgetanalyse für die Gemeinde Biel

A4.3. Grunddaten zur Budgetanalyse für die Gemeinde Biel (Fortsetzung)

A5. Subventionen an soziale Institutionen in der Gemeinde Biel